



## **Besluit van ..... tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]**

### **Voorstel van wet**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een stelsel van kostendekkende griffierechten in te voeren in de Algemene wet bestuursrecht en in de Wet griffierechten burgerlijke zaken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

De Algemene wet bestuursrecht<sup>1</sup> wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 8:41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met achtste lid tot tweede tot en met zevende lid, vervalt het tweede lid.
2. Het tweede lid (nieuw) komt als volgt te luiden:
  2. Indien het een beroepschrift tegen twee of meer samenhangende besluiten betreft, is eenmaal het griffierecht verschuldigd, bedoeld in artikel 8:41a. Indien het een beroepschrift van twee of meer indieners tegen hetzelfde besluit betreft, is eenmaal het griffierecht verschuldigd, bedoeld in artikel 8:41a, eerste lid.
3. In het derde lid (nieuw) wordt 'het vijfde en zesde lid' vervangen door: het vierde en vijfde lid.

B

Na artikel 8:41 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 8:41a**

1. Het griffierecht bedraagt € 500.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt het griffierecht voor een natuurlijke persoon:
  - a. € 125 indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring heeft overgelegd als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand waar uit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan € 17.300 indien hij alleenstaand is, dan wel € 24.600 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert,
  - b. € 250 indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring heeft overgelegd als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand waar uit blijkt dat zijn inkomen tussen € 17.300 en € 24.600 is indien hij alleenstaand is,

<sup>1</sup> De tekst van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2010/11, 32 450) is als basis gebruikt.



dan wel tussen € 24.600 en € 34.700 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert,

- c. € 375 indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring heeft overgelegd als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand waar uit blijkt dat zijn inkomen tussen € 24.600 en € 31.000 is indien hij alleenstaand is dan wel tussen € 34.700 en € 47.000 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert.
3. Geen vermindering van het griffierecht als bedoeld in het tweede lid wordt toegepast indien de natuurlijke persoon beschikt over een vermogen dat meer bedraagt dan het heffingvrije vermogen, bedoeld in de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001.
4. Indien van een rechtspersoon blijkt een door hem over te leggen verklaring als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand redelijkerwijze niet kan worden verwacht dat deze het verschuldigde griffierecht geheel uit eigen vermogen of inkomsten, waaronder begrepen bijdragen van leden of betrokkenen, alsmede subsidies van de overheid, betaalt, bedraagt het griffierecht in afwijking van het eerste lid € 250.
5. Kan een partij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven nog geen verklaring als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand overleggen, ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan haar zijn toe te rekenen, maar heeft zij wel een aanvraag daartoe ingediend, dan heft de griffier het griffierecht genoemd in het tweede lid, onder a, indien de desbetreffende partij een afschrift van die aanvraag overlegt.
6. Indien het vijfde lid is toegepast legt de betrokken partij de verklaring bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand zo spoedig mogelijk over. Zo nodig verhoogt de griffier het griffierecht tot het bedrag dat de desbetreffende partij verschuldigd is op grond van de verklaring.

## C

In artikel 8:52, tweede lid, onder a, wordt 'artikel 8:41, vijfde lid' vervangen door: artikel 8:41, vierde lid.

## D

Artikel 8:74 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:
  1. Indien de bestuursrechter het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond verklaart, houdt de uitspraak tevens in dat:
    - a. aan de indiener van het beroepschrift het door hem betaalde griffierecht wordt vergoed door het bestuursorgaan en
    - b. door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 5.000 wordt betaald indien er geen hoger beroep wordt ingesteld.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
  3. Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid en het bestuursorgaan kan hieromtrent een verwijt worden gemaakt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 5.000 wordt betaald indien er geen hoger beroep wordt ingesteld.
  4. Indien artikel 8:84, zesde of zevende lid, van toepassing is, wordt het in het eerste en derde lid bedoelde bedrag vermeerderd met € 5.000.

## E

In artikel 8:82, derde lid wordt 'derde tot en met zesde lid' vervangen door: tweede tot en met vijfde lid.

## F

Aan artikel 8:84 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening toewijst en het bestuursorgaan in het ongelijk stelt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een



griffierecht van € 5.000 wordt betaald, indien de uitspraak in de hoofdzaak strekt tot gegrondverklaring van het beroep.

7. Indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan nadat bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld en de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening toewijst en het bestuursorgaan in het ongelijk stelt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 5.000 wordt betaald, indien er geen beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld.

## G

Aan artikel 8:86 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Indien de voorzieningenrechter het bestuursorgaan in de hoofdzaak in het ongelijk stelt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 10.000 wordt betaald indien er geen hoger beroep wordt ingesteld.

## H

Artikel 8:108, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. '8:41, tweede lid' wordt vervangen door: 8:41a.
2. Aan het slot wordt toegevoegd: , en met dien verstande dat:
  - a. artikel 8:82 niet van toepassing is op het griffierecht van het bestuursorgaan op wiens besluit de uitspraak waartegen hoger beroep is ingesteld betrekking heeft;
  - b. in artikel 8:84, vijfde lid, in plaats van € 5.000 wordt gelezen € 12.500;
  - c. in artikel 8:86, derde lid, in plaats van € 10.000 wordt gelezen € 25.000.

## I

Artikel 8:109 komt te luiden:

### **Artikel 8:109**

1. Van degene die hoger beroep instelt en van degene die verweer voert wordt door de griffier griffierecht geheven.
2. Het griffierecht, bedoeld in het eerste lid, bedraagt tweeënhalf maal het griffierecht dat een partij op grond van artikel 8:41a, in beroep verschuldigd zou zijn, met dien verstande dat het bedrag wordt afgerond op hele euro's waarbij een bedrag eindigend op 50 cent of meer naar boven wordt afgerond.
3. In afwijking van het eerste lid wordt van het bestuursorgaan dat het betrokken besluit heeft genomen een griffierecht geheven overeenkomstig artikel 8:113.

## J

Artikel 8:110, vijfde lid, komt te luiden:

5. Van degene die incidenteel hoger beroep instelt wordt geen griffierecht geheven als van hem reeds een griffierecht wordt geheven voor het voeren van verweer.

## K

Aan artikel 8:113 worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. De uitspraak houdt tevens een uitspraak in over het door het bestuursorgaan aan de griffier te betalen griffierecht. Het griffierecht bedraagt:
  - a. € 12.500 indien de hogerberoepsrechter het bestuursorgaan in het ongelijk stelt en het beroep in eerste aanleg ongegrond was verklaard;
  - b. € 17.500 indien de hogerberoepsrechter het bestuursorgaan in het ongelijk stelt en het beroep in eerste aanleg geheel of gedeeltelijk gegrond was verklaard.
  - c. € 12.500 indien toepassing is gegeven aan het bepaalde in het tweede lid en de hogerbe-



roepsrechter het bestuursorgaan in het ongelijk heeft gesteld nadat het een nieuw besluit heeft genomen;

4. Indien voorafgaand aan het beroep of tijdens het beroep of het hoger beroep een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, worden de in het derde lid genoemde bedragen, vermeerderd met het bedrag dat het bestuursorgaan verschuldigd is op grond van de artikelen 8:84, vijfde lid, en artikel 8:86, derde lid in samenhang met artikel 8:108, eerste lid.

L

Onder vernummering van het tweede lid van artikel 8:114 tot derde lid, komt het tweede lid te luiden:

2. Indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld en de hogerbberoepsrechter de uitspraak van de rechtbank bevestigt, houdt de uitspraak tevens in dat het bestuursorgaan aan de wederpartij het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

M

Artikel 8:118, eerste lid, komt te luiden:

1. In geval van intrekking van het hoger beroep door het bestuursorgaan vergoedt het bestuursorgaan aan de wederpartij het door hem betaalde griffierecht en kan het bestuursorgaan op verzoek van een partij bij afzonderlijke uitspraak met overeenkomstige toepassing van artikel 8:75 in de kosten worden veroordeeld.

N

In artikel 8:119, tweede lid, wordt 'artikel 8:41, tweede lid,' vervangen door: artikel 8:41.

O

Aan artikel 11:2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het eerste lid geldt niet voor de inkomensgrenzen, genoemd in artikel 8:41a, tweede lid. Deze inkomensgrenzen worden bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie jaarlijks met ingang van 1 januari aangepast met het percentage waarmee het indexcijfer van de lonen op 31 oktober van het voorafgaande jaar afwijkt van het overeenkomstige indexcijfer op 31 oktober in het daaraan voorafgaande jaar, met dien verstande dat de aan te passen inkomensgrenzen worden afgerond op het naastliggende veelvoud van € 100 en de aan te passen hoogten van het griffierecht worden afgerond op het naastliggende veelvoud van € 1, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

P

Bijlage 3 vervalt.

## **ARTIKEL II**

De Wet griffierechten burgerlijke zaken wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3, vijfde lid, wordt een volzin toegevoegd die luidt: In de tabel worden onder 'zaken betreffende het personen- en familierecht' verstaan zaken die worden gevoerd op grond van bepalingen bij of krachtens de Boeken 1 en 10 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en de wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die zijn geregeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

B

In artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid, een lid ingevoegd, luidende:
2. Indien de eis primair strekt tot betaling van een geldsom van de eerste categorie financieel belang, maar de rechter in het vonnis of arrest de zaak in hoofdzaak afdoet op grond van een



nadere vordering of nader verzoek van onbepaalde waarde, wordt het griffierecht verhoogd tot het griffierecht, dat partijen verschuldigd zouden zijn geweest, indien de primaire eis een vordering of verzoek van onbepaalde waarde zou zijn geweest.

2. In het derde lid (nieuw) wordt de zinsnede 'bedoeld in het eerste lid' vervangen door: bedoeld in het eerste of tweede lid.

C

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De griffier heft het griffierecht voor onvermogens dat is opgenomen in de tabel die als bijlage bij deze wet is gevoegd, indien op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand is overgelegd waaruit blijkt dat het inkomen niet meer bedraagt dan € 17.300 voor alleenstaanden, dan wel € 24.600 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot het vijfde en zesde lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

2. De griffier heft het griffierecht voor minvermogens dat is opgenomen in de tabel die als bijlage bij deze wet is gevoegd, indien op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand is overgelegd waaruit blijkt dat het inkomen tussen € 17.300 en € 24.600 is voor alleenstaanden, dan wel tussen € 24.600 en € 34.700 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert.
3. De griffier heft het griffierecht voor middeninkomens dat is opgenomen in de tabel die als bijlage bij deze wet is gevoegd, indien op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven een verklaring als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand is overgelegd waaruit blijkt dat het inkomen tussen € 24.600 en € 31.000 is voor alleenstaanden, dan wel € 47.000 indien hij met een of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voert.
4. Indien van een rechtspersoon blijkt een door hem over te leggen verklaring van het bestuur als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand redelijkerwijze niet kan worden verwacht dat deze het verschuldigde griffierecht geheel uit eigen vermogen of inkomsten, waaronder begrepen bijdragen van leden of betrokkenen, alsmede subsidies van de overheid, betaalt, heft de griffier het griffierecht voor middeninkomens dat is opgenomen in de tabel die als bijlage bij deze wet is gevoegd.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt de zinsnede 'Heeft de griffier op basis van het eerste of tweede lid het griffierecht voor onvermogens geheven en wordt de toevoeging nadien ingetrokken dan wel geweigerd op basis van artikel 28 respectievelijk 33 van de Wet op de rechtsbijstand' vervangen door 'Heeft de griffier op basis van het eerste, tweede, derde of vierde lid het griffierecht voor onvermogens, minvermogens of middeninkomens geheven en wordt de verklaring nadien ingetrokken op basis van artikel 7, eerste lid, onder c, en artikel 33 van de Wet op de rechtsbijstand' en wordt de zinsnede 'De partij, bedoeld in het eerste en tweede lid' vervangen door: De partij, bedoeld in het eerste, tweede, derde of vierde lid.

5. In het zesde lid (nieuw) wordt de zinsnede 'stukken als bedoeld in het eerste en tweede lid' vervangen door 'stukken als bedoeld in het eerste tot en met vierde lid' en wordt de zinsnede 'een van de stukken, bedoeld in het eerste lid' vervangen door: een van die stukken.

6. Na het zesde lid (nieuw) wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. De inkomensgrenzen, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, worden bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie jaarlijks met ingang van 1 januari aangepast met het percentage waarmee het indexcijfer van de lonen op 31 oktober van het voorafgaande jaar afwijkt van het overeenkomstige indexcijfer op 31 oktober in het daaraan voorafgaande jaar, met dien verstande dat de aan te passen inkomensgrenzen worden afgerond op het naastlig-



gende veelvoud van € 100 en de aan te passen griffierechten worden afgerond op het naastliggende veelvoud van € 1, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

D

In artikel 17, eerste lid, wordt '€ 552' vervangen door: € 750.

E

In artikel 19, eerste lid, wordt '€ 329' vervangen door: € 750.

F

In artikel 21 vervallen het derde en het vierde lid.

G

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt '€ 167' vervangen door: € 175.
2. In het tweede en derde lid wordt '€ 18' telkens vervangen door: € 50.
3. Aan het derde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Voor de afgifte van apostilles ten behoeve van de legalisatie van buitenlandse openbare akten uit landen die geen partij zijn bij voornoemd verdrag, wordt een griffierecht geheven van € 175.

H

Artikel 25 komt te luiden:

#### **Artikel 25**

1. Voor beëdigingen ingevolge artikel 9 van de Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 3 van de Advocatenwet, artikel 3 van de Wet op het notarisambt en artikel 12 van de Wet beëdigde tolken en vertalers wordt een griffierecht geheven van € 300.
2. Voor de afgifte van afschriften van de akten die worden opgemaakt van de beëdiging wordt geen griffierecht geheven.

I

De bijlage behorend bij de wet wordt vervangen door de bijlage behorend bij deze wet.

### **ARTIKEL III**

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 111, tweede lid, onderdeel k, wordt de zinsnede 'een persoon die onvermogen is' vervangen door: een persoon die onvermogen of minvermogen is of een persoon met een middeninkomen als bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

B

In artikel 195 wordt telkens de zinsnede 'het griffierecht voor onvermogenen' vervangen door: het griffierecht voor onvermogenen of minvermogenen.

C

Aan artikel 237 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De rechter kan bepalen dat het griffierecht tot betaling waarvan de partij, bedoeld in het eerste of tweede lid, wordt veroordeeld, niet hoger is dan het griffierecht dat van deze partij is



geheven of, in het geval dat deze partij gedaagde is in een zaak bij de kantonrechter en van haar geen griffierecht is geheven, het griffierecht dat deze partij verschuldigd zou zijn geweest als zij eiser was geweest. De rechter kan hiertoe besluiten indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het hogere griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

## D

In artikel 276, tweede lid, wordt de zinsnede 'een persoon die onvermogen is' vervangen door: een persoon die onvermogen of minvermogen is of die een middeninkomen heeft als bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

## ARTIKEL IV

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma wordt aan artikel 7, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. op verzoek van een partij, niet zijnde een bestuursorgaan, binnen vijf werkdagen een verklaring te verstrekken omtrent diens financiële draagkracht met het oog op de vaststelling van de hoogte van het griffierecht bedoeld in artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 16, vierde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken. De artikelen 25, 27, 32, 33, eerste lid, onder a, 34, derde lid, en 34a, eerste, derde en vierde lid, 34b, 34c, 34d, eerste lid, en 34e van deze wet zijn van overeenkomstige toepassing bij de vaststelling van de financiële draagkracht.

## ARTIKEL V

1. Op het beroep en het verzoek om voorlopige voorziening tegen een besluit dat is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.
2. Op het hoger beroep en het verzoek om voorlopige voorziening tegen een uitspraak van de bestuursrechter of de voorzieningenrechter die is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van deze wet, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.
3. In zaken waarbij de dagvaarding is aangebracht of het verzoekschrift is ingediend op of na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.
4. Op het hoger beroep en de cassatie tegen een uitspraak die is bekendgemaakt voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikelen II, blijft het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing.

## ARTIKEL VI

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## BIJLAGE BEHOREND BIJ ARTIKEL II, ONDERDEEL C, VAN DEZE WET

### Bijlage behorend bij de artikelen 3, vijfde lid, en 16 van de wet

#### GRIFFIERECHTEN BIJ DE SECTOR KANTON VAN DE RECHTBANK

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht	Griffierecht Middeninkomen	Griffierecht Minvermogensden	Griffierecht Onvermogensden
Zaken betreffende het personen- en familierecht	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
Overige zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek:				
– van een bedrag van niet meer dan € 500	€ 125	€ 125	€ 125	€ 125
– van onbepaalde waarde of – van een bedrag van meer dan € 500 en niet meer dan € 5000	€ 300	€ 225	€ 150	€ 125
– van een bedrag van meer dan € 5000	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125

#### GRIFFIERECHTEN BIJ DE SECTOR CIVIEL VAN DE RECHTBANK

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht	Griffierecht Middeninkomen	Griffierecht Minvermogensden	Griffierecht Onvermogensden
Zaken betreffende het personen- en familierecht	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125
Overige zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek:				
– van een bedrag van niet meer dan € 100.000	€ 750	€ 563	€ 375	€ 188
– van onbepaalde waarde of – van een bedrag van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 350.000	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 375
– van een bedrag van meer dan € 350.000 en niet meer dan € 1 miljoen	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 625
– van een bedrag van meer dan € 1 miljoen	€ 7.500	€ 5.625	€ 3.750	€ 1.875

#### GRIFFIERECHTEN BIJ DE GERECHTSHOVEN

Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek	Griffierecht	Griffierecht Middeninkomen	Griffierecht Minvermogensden	Griffierecht Onvermogensden
Zaken betreffende het personen- en familierecht	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313
Overige zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek:				
– van een bedrag van niet meer dan € 25.000	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313
– van onbepaalde waarde of – van een bedrag van meer dan € 25.000 en niet meer dan € 100.000	€ 1.875	€ 1.406	€ 938	€ 469
– van een bedrag van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 350.000	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938
– van een bedrag van meer dan € 350.000 en niet meer dan € 1 miljoen	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563
– van een bedrag van meer dan € 1 miljoen in hoofdsom	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688





---

**GRIFFIERECHTEN BIJ DE HOGE RAAD**

<b>Aard c.q. hoogte van de vordering of het verzoek</b>	<b>Griffierecht</b>	<b>Griffierecht Middeninkomen</b>	<b>Griffierecht Minvermogenden</b>	<b>Griffierecht Onvermogenden</b>
Zaken betreffende het personen- en familierecht	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313
Overige zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek:				
– van een bedrag van niet meer dan € 100.000	€ 1.875	€ 1.406	€ 938	€ 469
– van onbepaalde waarde of – van een bedrag van meer dan € 100.000 en niet meer dan € 350.000	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938
– van een bedrag van meer dan € 350.000 en niet meer dan € 1 miljoen	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563
– meer dan € 1 miljoen	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688

---



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen

#### 1. Inleiding

In de financiële bijlage bij het Regeerakkoord is opgenomen dat de rechtspraak per 2013 zal worden bekostigd door degenen die daar gebruik van maken (Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 45 punt 7 en p. 47). De rechtspraak voor civiele zaken en bestuurszaken zal dan niet meer grotendeels uit de algemene middelen worden bekostigd. Dit voorstel komt voort uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn opgesteld (zie rapport *Brede heroverwegingen*, april 2010, deel 15, pag. 32). Daarin is vastgesteld dat deze maatregel resulteert in een nettobesparing van € 240 miljoen op jaarbasis. Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van dit voorstel en voert daartoe kostendekkende griffierechten in. Het systeem van griffierechten wordt zo vormgegeven dat personen met lage inkomens compensatie krijgen en onaanvaardbaar hoge griffierechten worden voorkomen. Daardoor wordt voor hen het grondwettelijk en verdragsrechtelijk gegarandeerde recht op toegang tot de rechter gerespecteerd. Niet alleen on- en minvermogenden worden gedeeltelijk gecompenseerd voor gevolgen van de hogere griffierechten, maar ook degenen met een middeninkomen krijgen compensatie. Dat leidt ertoe dat ca. 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt. In het huidige stelsel is dat ruim 40% van de bevolking.

Er zijn twee redenen voor de invoering van kostendekkende griffierechten. De eerste reden is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Van oudsher betalen rechtzoekenden een deel van de kosten van een gerechtelijke procedure door middel van griffierecht, het andere deel wordt betaald door alle belastingbetalers. Het gebruik van rechtspraak is echter, zo blijkt uit onderzoek (Geschildbeslechtingsdelta), verre van evenredig over alle Nederlanders verspreid. In de praktijk leggen vooral burgers met de hoogste en de laagste inkomens verschillen voor aan de rechter. Het kabinet vindt het gerechtvaardigd dat gebruikers van de rechtspraak in civiele en bestuursrechtelijke geschillen – behoudens uitzonderingen – meer zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van deze procedures. Dat geldt ook als, zoals in echtscheidingszaken, een rechtsverhouding alleen door rechterlijke tussenkomst kan worden gewijzigd en de burger dus is aangewezen op een gerechtelijke procedure. Meer dan de belastingbetaler is immers de burger, c.q. het bedrijf verantwoordelijk voor het ontstaan van de situatie waarin de rechter moet worden gevraagd om zijn tussenkomst. Langs de weg van een proceskostenveroordeling kan degene die ten onrechte door een ander in een procedure is betrokken, dan wel terecht een ander via de rechter op zijn gedrag heeft aangesproken, zijn kosten in beginsel vergoed krijgen.

Van de geschillen die burgers hebben, wordt slechts 5% uiteindelijk voorgelegd aan de rechter, aldus het rapport *Geschildbeslechtingsdelta* (Velthoven, B.C.J. van, Klein Haarhuis, C.M., *Geschildbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, Boom juridische uitgevers/WODC, 2010). Burgers en bedrijven nemen dus zelf al de verantwoordelijkheid voor het oplossen van verreweg het grootste gedeelte van hun geschillen. Er is geen reden om ze niet ook voor een groter deel de financiële verantwoordelijkheid te laten dragen voor de 5% die aan de rechter worden voorgelegd. Dat geldt ook ingeval iemand tegen zijn wil wordt betrokken in een procedure en zich gedwongen voelt zich te verdedigen.

Het streven naar kostendekkendheid in civiele en bestuursrechtelijke zaken wordt door het kabinet overigens alleen nagestreefd voor gebieden waar van oudsher griffierechten gelden en waarop burgers en bedrijven nu dus ook al een financiële afweging moeten maken om al dan niet te procederen. In die zaken is ook nu al geen sprake van een volledig ongehinderde of onbelemmerde toegang tot de rechter. Het streven naar meer kostendekkendheid voor civiele en bestuursrechtelijke zaken is in dat opzicht dus niet een principiële systeembreuk of stelselwijziging. Er wordt op het bestaande griffierechtenstelsel voortgebouwd met hogere tarieven.

De tweede reden voor invoering van kostendekkende griffierechten is dat deze noodzakelijk zijn in het kader van het streven van dit kabinet om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Om het huishoudboekje van de overheid in balans te brengen snijdt de overheid in subsidies, wordt de balans tussen rechten en plichten hersteld en worden burgers en bedrijven op hun verantwoordelijkheid aangesproken. Het aantal gerechtelijke procedures is de laatste jaren gestegen. Trendmatig stijgt het aantal zaken door toenemende complexiteit van regelgeving en van maatschappelijke verhoudingen. Het aantal civiele zaken stijgt daarbij o.a. door productinnovatie in de financiële sector, agressievere verkoopmethoden in diverse branches en de emancipatie van burgers. De economische crisis heeft, bovenop die trend, geleid tot meer ontslagzaken, faillissementen en incasso's.

Naast de volumestijging staan hogere eisen die vanuit het perspectief van de burger en ondernemingen aan de kwaliteit en aan de doorlooptijd van uitspraken worden gesteld. Van de rechter wordt verwacht dat hij specialistische kennis bezit van deelgebieden, dat hij rechtsgebiedoverstijgende kennis heeft en kennis van het Europees recht, dat kennis van empirische wetenschappen via erkende deskundigen wordt verkregen, dat hij beschikt over contextgebonden kennis, dat hij regie voert, goed communiceert, doelmatig is, het onderliggende geschil oplost, snel werkt, dat uitspraken aansluiten



bij behoeften en problemen in de samenleving en op die manier effectief zijn. Bovendien krijgen uitspraken van rechters steeds meer aandacht in de media. Stijgend volume in combinatie met hogere eisen aan kwaliteit en tempo leggen druk op het stelsel. Daar staat tegenover dat ombuigingen nodig zijn, ook bij de rechterlijke macht. Om die druk weg te nemen en de gewenste ombuigingen te bereiken, wordt nu ingezet op een aantal ingrijpende en robuuste maatregelen. Alleen op die manier kan de rechtspraak zijn essentiële, onafhankelijke rol in de democratische rechtstaat blijven vervullen. De verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel – die dit kabinet uiteraard ten volle aanvaardt – hoeft niet in de weg te staan aan een systeem waarbij een belangrijk deel van procedures in het civiele recht en in het bestuursrecht wordt betaald door de gebruikers ervan. Parallel aan dit wetsvoorstel komt het kabinet met een innovatieagenda om geschillen effectiever, eenvoudiger, sneller of goedkoper tot een oplossing te brengen. Hogere griffierechten geven een prikkel tot innovatie van juridische procedures, niet alleen omdat het beleidsmatig uitdaagt hogere kosten zoveel mogelijk te reduceren, maar ook omdat rechtzoekenden hogere eisen aan de kwaliteit van procedures zullen stellen als zijn op systeemniveau daarvan de kosten moeten dragen. Het kabinet kan deze doelstelling alleen realiseren als de Rechtspraak, maar ook de advocatuur en gerechtsdeurwaarders, daaraan hun bijdrage leveren. Het gaat bij de innovatieagenda niet alleen om de toegang tot de rechter. Het gaat óók nadrukkelijk om toegang tot de oplossing van een geschil. De burger heeft immers op zichzelf niet behoefte aan een juridische procedure, maar aan de oplossing van zijn probleem. Om die reden zullen ook andere belanghebbende organisaties worden betrokken bij het opstellen en uitvoeren van die agenda. Om tot een effectievere geschilbeslechting te komen worden voorstellen ontwikkeld om in het rechtsbestel meer gebruik te maken van digitale middelen en worden procedures zo ingericht, dat zaken zo efficiënt mogelijk worden afgedaan. In deze innovatieagenda passen bijvoorbeeld de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen (Kamerstukken II 2010/11, 32 612, nr. 1–3)) en de mogelijkheid tot het houden van een preprocesuele comparitie die op dit moment op mijn departement wordt voorbereid, om in massazaken de onderhandelingen gemakkelijker op gang te brengen.

#### *Een kostendekkend en toegankelijk stelsel*

In grote lijnen zijn er twee algemene grondslagen te onderscheiden voor het financieren van de Rechtspraak: reallocatie van middelen door de Rechtspraak hoofdzakelijk te financieren uit de algemene middelen die uit belastingheffing zijn verkregen, of volledige kostendekkendheid door de Rechtspraak uitsluitend te laten betalen door degenen die er gebruik van maken. De huidige financiering van de rechtspraak gaat vooral uit van de eerste grondslag. De griffierechten die worden geheven zijn een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de Rechtspraak. Die bijdrage wordt in dit wetsvoorstel vervangen door een stelsel van kostendekkendheid. Het Nederlandse stelsel zal kostendekkend zijn op systeemniveau voor zaken waarvoor griffierechten worden geheven, niet op het niveau van afzonderlijke zaken of zaakscategorieën. Kostendekkendheid per zaak of zaakscategorie levert onaanvaardbaar hoge tarieven op in bepaalde categorieën (familie, bestuur, hoger beroep). Onaanvaardbaar hoge tarieven dienen te worden vermeden. In een artikel in het Nederland Juristenblad (afl. 39, 12 november 2010, p. 2528–2536) wordt inzichtelijk wat de tarieven zouden zijn indien het werklastsysteem van de Raad voor de rechtspraak als uitgangspunt zou worden genomen voor een stelsel van kostendekkende griffierechten. De regering heeft niet voor dat uitgangspunt gekozen (zie ook par. 4.1.). Aan de gang naar de rechter gaat doorgaans een belangenafweging vooraf. Bagatelzaken horen niet bij de rechter thuis, zodat het zinvol is de rechtzoekende een afweging te laten maken tussen de kosten die een gerechtelijke procedure met zich brengt en de belangen die ermee gemoeid zijn. Iedere vorm van griffierechtenheffing leidt daardoor tot vraaguitval. Zoals hierboven al is opgemerkt, blijkt uit het rapport *Geschilbeslechtingsdelta* dat maar een klein deel van de geschillen bij de rechter terecht komt. Van de burgers die een (potentieel) juridisch probleem hebben gehad, heeft 6% geen actie ondernomen om het probleem op te lossen; 42% heeft het probleem zelf aangepakt zonder hulp van deskundigen en 52% heeft één of meer hulpverleners ingeschakeld. Bij ongeveer de helft van die hulpverleners gaat het om juridische dienstverleners (rechtsbijstandverzekeraar, advocaat, juridisch loket, rechtswinkel, vakbond, sociaal raadslieden, rechtskundig adviesbureau, notaris, deurwaarder). Slechts 5% van al deze burgers gaat uiteindelijk toch naar de rechter om het juridische geschil te beslechten. Uit het onderzoek naar geschilbeslechting in het midden- en kleinbedrijf (M.T. Croes en G.C. Maas, *Geschilbeslechtingsdelta midden- en kleinbedrijf. Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf*, WODC 2009) blijkt dat ook daar in de meeste gevallen een oplossing wordt gevonden buiten de rechter om. Ook hier ligt het percentage geschillen dat voor de rechter komt rond de 5%. Het voorafgaande betekent echter niet dat gezegd zou kunnen worden dat er een vraaguitval is van 95%. Het betekent wel dat burgers en ondernemingen doorgaans eerst zelf trachten tot een oplossing te komen. Slechts bij 5% van de geschillen besluiten ze naar de rechter te gaan, waarbij ze alle omstandigheden betrekken. De hoogte van de griffierechten is er één van. Het kabinet wil burgers en ondernemingen stimuleren om steeds de afweging te maken of de inzet van de



rechter voor hun specifieke geschil de beste geschiloplossing is, of dat alternatieven die er zijn in de vorm van mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een betere geschiloplossing bieden. Door de wijze waarop in dit wetsvoorstel de lasten van het kostendekkende stelsel zijn verdeeld over de rechtzoekenden, is in alle procedures een griffierecht tot stand gebracht dat de toegang tot het recht niet in zijn kern aantast. Dit wetsvoorstel past bij de visie en kernboodschap van dit kabinet: vrijheid en verantwoordelijkheid en een kleinere overheid. Uitgangspunt is dat de burger en de onderneming zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een juridische procedure, waaronder de kosten. De verantwoordelijkheid van de overheid is het bewaken van de kwaliteit van het rechtsbestel en het garanderen van de toegankelijkheid als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Als (potentiële) procespartij heeft de overheid, net als burgers en ondernemingen, de verantwoordelijkheid om te pogen geschillen te voorkomen en als deze er toch zijn, ze op te lossen zonder dat de rechter hieraan te pas komt, bijvoorbeeld door een proactieve houding bij klachten van burgers en ondernemingen en door inzet van mediationvaardigheden.

Een verhoging van griffierechten betekent niet per definitie dat de toegang tot de rechter illusoir wordt. Dat zou het geval zijn als die kosten zo hoog worden dat deze voor een burger onmogelijk te dragen zijn. In de huidige voorstellen is dat niet het geval.

### *Het wetsvoorstel*

De stelselwijzigingen die voor civiele zaken zeer recent in de nieuwe Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) zijn ingevoerd, worden door dit wetsvoorstel ongemoeid gelaten. Zo is het systeem van vaste tarieven in alle categorieën zaken gehandhaafd, evenals een vast laag tarief voor on- en minvermogenden en inning van het griffierecht aan het begin van de procedure. Er wordt dus niet gekozen voor herinvoering van een griffierecht als percentage van het financieel belang van de zaak. Herinvoering zou afbreuk doen aan de verworvenheden van de nieuwe Wgbz. De in de Wgbz neergelegde indeling van zaken in enkele categorieën financieel belang van de vordering, waaraan een vast tarief is gekoppeld, blijft eveneens gehandhaafd en wordt zelfs verder uitgewerkt. Daardoor wordt de samenhang tussen het financieel belang van de zaak en het griffierecht tot uitdrukking gebracht. Ook wordt afgezien van de invoering van een 'pay as you go' systeem, waarbij toegang wordt verkregen op basis van een basistarief en 'bijbetaling' moet plaatsvinden voor extra proceshandelingen. Een dergelijk systeem is lastiger uitvoerbaar voor de rechtspraak, leidt voor rechtzoekenden tot moeilijk inschatbare procesrisico's, leidt tot geschillen over de wenselijkheid van extra proceshandelingen en tot de mogelijkheid van manipulatie van een procedure door één van de partijen. Ook bepaalde uitgangspunten uit de oude Wet tarieven burgerlijke zaken die in de Wgbz zijn gehandhaafd, worden in dit wetsvoorstel gerespecteerd. Zo blijft gehandhaafd dat de gedaagde of belanghebbende in kantonzaken geen griffierecht hoeft te betalen. Daarbij zij opgemerkt dat de competentiegrens van de kantonrechter recent is opgehoogd van € 5.000 naar € 25.000 (Stb. 2011, 255). In een ruime categorie zaken zal dus degene die door een ander in rechte wordt betrokken en die zich wil verweren, geen griffierecht hoeven te betalen. De categorieën burgerlijke zaken en bestuurszaken die reeds uitgezonderd zijn van het betalen van griffierechten blijven eveneens ongewijzigd. Het gaat hier onder andere om de asiel- en jeugdzaken.

De lasten van de invoering van dit wetsvoorstel voor rechtzoekenden en rechtspraak blijven aldus beperkt, omdat men niet hoeft over te stappen op een compleet nieuw stelsel, zo kort na de introductie van de nieuwe Wgbz. De redenen voor de recente introductie van het nieuwe griffierechtenstelsel in de Wgbz zijn immers nog steeds grotendeels geldig en het stelsel van die wet moet een kans krijgen zich te bewijzen. Er wordt inmiddels ook gewerkt aan een reparatiewet, die is toegezegd aan de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wgbz en waarin enkele onvolkomenheden worden gerepareerd.

De inhoudelijke wijzigingen in dit wetsvoorstel ten opzichte van de huidige regeling zijn bedoeld om de lasten van de invoering van kostendekkende griffierechten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De belangrijkste wijziging in het griffierechtenstelsel van de Wgbz en de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) in dit wetsvoorstel is de opheffing van het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. In het huidige stelsel betalen rechtspersonen hogere griffierechten dan natuurlijke personen. In het kader van het wetsvoorstel voor de Wgbz was dit onderwerp al een aandachtspunt in het parlement (zie o.a. Handelingen EK 28 september 2010, p. 1-11 e.v.). Het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf, wordt met deze wijziging ontzien. Maar ook natuurlijke personen hebben hier indirect voordeel van: een natuurlijk persoon die betrokken is in een procedure tegen een rechtspersoon en de zaak verliest, moet onder het huidige systeem van de proceskostenveroordeling de hogere griffierechten van de rechtspersoon vergoeden. Dat geldt ook als deze natuurlijke persoon verstek laat gaan. Met name in de omvangrijke categorie incassozaken, waarbij veel burgers zijn betrokken die al in een problematische schuldensituatie verkeren, leidt een dergelijke proceskostenveroordeling tot een stapeling van financiële problemen. Ook in de Awb wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Het basistarief in eerste aanleg is in alle gevallen € 500 en afhankelijk van de draagkracht kan er een lager griffierecht verschuldigd zijn. Een andere wijziging die ertoe strekt de kosten zo rechtvaardig mogelijk te verdelen, is de invoering in



het civiele procesrecht van een zeer beperkte differentiatie van zaakscategorieën. Er zal onderscheid gemaakt worden tussen familiezaken en handelszaken. Voor de familiezaken en de bestuurszaken zal eenzelfde, lager tarief gelden. Dit zijn twee categorieën zaken waarbij een financiële drempel voor toegang tot de rechter het meest gevoelig ligt en waar er geen alternatief voor de rechter voorhanden is. Daarnaast wordt een beperkte categorie van specifieke onderwerpen gehandhaafd waarvoor een afwijkend of geen griffierecht wordt geheven, zoals asielzaken, jeugdzaken (o.a. ondertoezichtstellingen en aanverwante jeugdbeschermingsmaatregelen) en de eigen aangifte faillissement. Van verdere differentiatie is afgezien, ter bevordering van de uitvoerbaarheid en ter voorkoming van een complex stelsel dat leidt tot moeilijk uitlegbare verschillen tussen de tarieven. In het bestuursrecht bleek differentiatie van zaakscategorieën niet zinvol. In het huidige stelsel van de Awb geldt een laag tarief voor bestuursrechtelijke geschillen over onder andere sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag. Deze geschillen betreffen veelal diegenen die in het nieuwe stelsel in de categorie on- of minvermogend vallen. In dit wetsvoorstel leidt de systematiek van afzonderlijke tarieven voor onvermogen, minvermogen en burgers met een middeninkomen ertoe dat er een rechtstreeks verband is tussen de financiële draagkracht van een partij en de hoogte van het te betalen griffierecht. Daarmee komen de partijen die in het oude stelsel van de Awb voor het laagste tarief in aanmerking kwamen op grond van zaakscategorie, ook in het nieuwe stelsel voor een laag tarief in aanmerking. Voorts kunnen (rechts)personen die in het huidige stelsel van de Awb op grond van de zaakscategorie het standaardtarief voor natuurlijke of rechtspersonen moesten betalen, onder het nieuwe stelsel op grond van hun financiële draagkracht toch in aanmerking komen voor een verlaagd tarief. Voorts wordt voor burgerlijke zaken en bestuurszaken de huidige compensatieregeling voor de groep on- en minvermogen opgesplitst in twee aparte categorieën, één voor onvermogen en één voor minvermogen en wordt een derde categorie voor burgers met een middeninkomen toegevoegd. Het kabinet is zich bewust van de omvang van de voorgestelde verhoging van de griffierechten en beseft dat die niet alleen voor de huidige categorieën on- en minvermogen, maar ook voor burgers met een inkomen en vermogen daarboven tot problemen kan leiden. Gezien het belang dat dit kabinet hecht aan het beschermen van burgers met een middeninkomen, is er ook in dit wetsvoorstel speciale aandacht voor hen via een extra compensatie voor de 20% van de burgers die boven de categorie on- en minvermogen zit. Verder wordt in het civiele recht voorgesteld voor de categorie vorderingen of verzoeken van onbepaalde waarde een griffierecht te heffen volgens de tweede categorie financieel belang. Deze categorie is dermate divers en bevat ook dermate gecompliceerde zaken, dat verplaatsing van de eerste staffel in het huidige stelsel naar de tweede staffel leidt tot een betere verdeling van de beoogde kostendekkendheid van de griffierechten. In het bestuursrecht is de belangrijkste wijziging de invoering van de verplichting voor het bestuursorgaan om griffierecht te betalen. Ook deze maatregel strekt tot een eerlijke verdeling van de kostendekkendheid. In burgerlijke zaken is het – met uitzondering van zaken voor de kantonrechter en voor de Pachtkamer van de rechtbank – reeds gebruikelijk dat eiser en verweerder beiden griffierecht betalen. Het bestuursorgaan betaalt alleen indien het de procedure verliest. In eerste aanleg betaalt het bestuursorgaan achteraf een griffierecht van € 5.000 indien het beroep gegrond was en er geen hoger beroep is ingesteld. In hoger beroep betaalt het bestuursorgaan ook achteraf griffierecht. De hoogte van het griffierecht is gekoppeld aan de uitkomst van de procedure. Als het bestuursorgaan in het gelijk wordt gesteld hoeft het geen griffierecht te betalen, maar als het in het ongelijk wordt gesteld kost het het bestuursorgaan afhankelijk van de omstandigheden € 12.500 of € 17.500. In het bestuursrecht kan de wederpartij, van het bestuursorgaan, anders dan in het civielrecht, niet worden veroordeeld tot betaling van het griffierecht van het bestuursorgaan. Dit zou betekenen dat het bestuursorgaan als verweerder altijd zelf de kosten van het griffierecht zou moeten dragen. Om dit te vermijden is gekozen voor een systematiek waarbij het bestuursorgaan na afloop van de gehele bestuursrechtelijke procedure een griffierecht moet betalen waarvan de hoogte gerelateerd is aan de uitkomst van de procedure. Als het bestuursorgaan volledig in het gelijk is gesteld, hoeft het uiteraard geen bijdrage in de kosten van de rechtspraak te betalen. Gegeven de financiële taakstelling dat het nieuwe systeem een netto bedrag van € 240 miljoen dient te genereren, zijn voornoemde uitgangspunten uitgewerkt in een aantal concrete rekenregels, die systematisch zijn toegepast:

1. eiser en verweerder betalen beide griffierecht;
2. onvermogen, minvermogen en burgers met een middeninkomen worden gecompenseerd en betalen respectievelijk 25, 50 en 75% van het standaardtarief;
3. er is een minimumtarief van € 125;
4. het standaardtarief voor familiezaken en bestuurszaken bedraagt € 500;
5. de grenzen van het financieel belang in handelszaken in kantonzaken bedragen € 500, € 5.000 en € 12.500;
6. grenzen van het financieel belang in handelszaken voor een andere kamer dan kanton van de rechtbank bedragen € 25.000 (de ondergrens van de rechtbankcompetentie), € 100.000, € 350.000 en meer dan € 1.000.000;
7. het tarief in hoger beroep en cassatie bedraagt 250% van het tarief in de eerste aanleg;
8. de bijzondere categorieën griffierechten voor akten en verklaringen worden gestroomlijnd tot eenvoudige, rekenkundig samenhangende typen;





9. de uitzonderingen op het griffierecht van de huidige Wgbz en Awb worden gehandhaafd, bijvoorbeeld voor asielzaken, onder toezichtstellingen, eigen aangifte faillissement en aanvragen van schuldsanering;
10. het bestuursorgaan betaalt na afloop van de procedure griffierecht als het oorspronkelijk besluit door de bestuursrechter of de hogerberoepsrechter is vernietigd.

Dit leidt tot een transparant, voor de rechtzoekende herkenbaar en juridisch houdbaar systeem, dat ook voor de Rechtspraak relatief eenvoudig uitvoerbaar is en dat de lasten van de invoering van kostendekkende griffierechten zo rechtvaardig mogelijk verdeelt.

De hierboven geschetste uitgangspunten van dit wetsvoorstel zullen hierna nader worden uitgewerkt.

## 2. Toegang tot het recht

### 2.1 Algemeen

Naar aanleiding van de consultatie over het concept-wetsvoorstel hebben vele organisaties de vrees geuit dat dit wetsvoorstel ten koste zal gaan van de toegang tot het recht en dat de regering daarmee het belang van de rechtspraak zou miskennen. De regering erkent juist ten volle dat de rechtspraak een van de constitutionele waarden van de democratie is en zal hieronder nader het belang uiteenzetten dat zij aan de Rechtspraak hecht. De rechtspraak draagt bij aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. Zij dient een breder belang dan het geven van een beslissing in een individuele zaak. De 'schaduwwerking van het recht' is veel ruimer.

Rechtspraak geeft richting aan de wijze waarop burgers, bedrijven en overheid met elkaar moeten omgaan, zij biedt gedragsnormen voor het maatschappelijk en economisch verkeer. Maar ook ten algemene wordt door de rechtspraak het objectieve recht verduidelijkt, gepreciseerd en zelfs gecorrigeerd. Bovendien loopt wetgeving vaak achter op de ontwikkelingen. De rechtspraak kan alerter inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden en kan ook het gat opvullen waar dat urgent is en kan daarmee soms ook een aanzet geven voor wetgeving.

De wetgever rekent bij het opstellen van algemene regels ook op nadere rechtsvorming door de rechter. In de consultatie over het concept-wetsvoorstel is met name door de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State naar voren gebracht dat de overheid op die manier ook zelf gebruik maakt van de rechtspraak. Dat partijen er niet uitkomen en naar de rechter moeten, kan volgens de Afdeling het gevolg zijn van de omstandigheid dat de wetgever bepaalde kwesties ter beslissing en interpretatie aan de (bestuurs)rechter overlaat.

De 'schaduwwerking van het recht' bevordert ook de bereidheid van partijen om zelf tot een oplossing te komen, in de wetenschap dat zij uiteindelijk altijd naar de rechter kunnen gaan om hun probleem voor te leggen. De beleidsambitie is om burgers, ondernemingen en instanties te stimuleren hun problemen zoveel mogelijk zelf tot een oplossing te brengen. Hiervoor moeten zij weten dat zij zo nodig een beroep op de rechter kunnen doen. Toegang tot de rechter zorgt ervoor dat burgers zich beschermd voelen en in staat worden gesteld te ondernemen en risico's te nemen. Wordt het beginsel van toegang tot het recht losgelaten, dan geldt in burgerrechtelijke geschillen het recht van de sterkste en kan de burger zich in geschillen met de overheid onvoldoende verweren tegen machtsuitoefening door de overheid. Dat geeft voeding aan gevoelens van onrechtvaardigheid en machteloosheid. Als het vermoeden bestaat dat de gang naar de rechter niet gemaakt zal worden om rechten af te dwingen, dan dreigt niet alleen de oplossingsbereidheid, maar ook de betalingsmoraal, af te nemen. Onbetaalde rekeningen worden dan omgeslagen door verhoging van de prijs van het product of de dienst voor alle afnemers, in plaats van de desbetreffende wanbetaler in rechte aan te spreken. Rechtspraak dient daarmee de maatschappelijke vrede, zij heeft een stabiliserende werking. Maatschappelijke vrede en pluriformiteit worden ook gediend doordat zwakkeren, minderheden en zij die opvattingen koesteren die afwijken van het gangbare, binnen het raam van de rechtsstaat en de openbare orde bij de rechtspraak kunnen rekenen op bescherming tegen eventuele onverdraagzaamheid van machtigen of van de meerderheid. Dit bevordert de kwaliteit van de democratische rechtsstaat.

De rechtspraak dient de burger te beschermen tegen de overheid. Zij toetst het handelen van de overheid, wat bijdraagt aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Het handelen van de overheid moet door de rechter op verzoek van de burger kunnen worden gecontroleerd en gecorrigeerd.

Toegang tot het recht is daarom ook van groot maatschappelijk en economisch belang. Nederland heeft een goed vestigingsklimaat, mede omdat het beschikt over een deugdelijk systeem van onafhankelijke rechtspraak. Mensen en bedrijven zijn bereid risico's te nemen in de wetenschap dat geschillen die daaruit voortvloeien effectief kunnen worden beslecht. Toegang tot het recht draagt op die manier in belangrijke mate bij aan ons welvaartsniveau.

Juist om die belangen te waarborgen is invoering van kostendekkende griffierechten zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen, van wezenlijk belang. Bekostiging van de Rechtspraak uit de algemene middelen op het huidige niveau is gezien de ombuigingen waar dit kabinet voor staat, niet mogelijk. Vermindering van de financiering van de rechtspraak zou leiden tot vermindering van de kwaliteit of een toename van doorlooptijden en werkvoorraden. De regering kiest daar niet voor en heeft, juist



met het oog op de toegang tot het recht, een griffierechtenstelsel ontwikkeld dat zoveel mogelijk de zwaksten onder de rechtzoekenden ontziet en waarbij in de meest kwetsbare rechtsgebieden lagere griffierechten worden geheven. De reacties op de consultatie hebben de regering eens te meer van het belang daarvan doordrongen.

## 2.2 artikel 6 EVRM

Het is van belang het griffierechtenstelsel te toetsen aan artikel 6, eerste lid, van het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze artikelen garanderen het recht op toegang tot de rechter ten behoeve van de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen en strafvervolgving. artikel 6 EVRM kan ook betrekking hebben op de rechterlijke toetsing in bestuursrechtelijke geschillen.

Het recht op toegang tot een rechter is niet absoluut. Lidstaten hebben een zekere beleidsruimte bij het stellen van beperkingen daarop (de zgn. 'margin of appreciation'). De grens aan deze beperkingen is gelegen in de vraag of 'the limitations applied do not restrict or reduce the access afforded to the individual in such a way or such an extent that the very essence of that right is impaired' (vgl. EHRM 19 juni 2001, 2824/95, Kreuz v Polen). Vereist is dat de beperkingen een legitiem doel dienen en dat zij proportioneel zijn in het licht van het doel. Ook de fase in de procedure waarin de beperking wordt toegepast, kan van belang zijn.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende zaken – waaronder de zaken Kreuz vs Polen, Loncke vs België en Mretebi vs Georgië<sup>1</sup> – overwogen dat het heffen van griffierechten niet onverenigbaar is met artikel 6 EVRM, zolang het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast. Uit jurisprudentie van het EHRM is af te leiden dat bij de beoordeling of aan die eis is voldaan, van belang is:

- wat de absolute hoogte van het griffierecht is,
- in welke verhouding dit griffierecht staat tot het zaaksbelang,
- of rekening gehouden is met de draagkracht van de rechtzoekenden (zie hiervoor ook de zaak Marina vs. Letland, EHRM 26 oktober 2010, 46040/07).

Bij een rechterlijk oordeel over verenigbaarheid met artikel 6 EVRM is de specifieke context van een zaak doorslaggevend. Het EHRM oordeelde in een Poolse zaak dat een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld jaarsalaris niet redelijk was (Kreuz vs Polen). Dit is een extreem tarief, dat in het voorliggende voorstel niet aan de orde is.

De toegang tot de rechter blijft ook in het nieuwe griffierechtenstelsel voor de rechtzoekende burger en onderneming gewaarborgd. Teneinde voor personen met weinig financiële middelen de toegang tot de rechter te kunnen blijven verzekeren, is bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogenen, voor minvermogenen en voor burgers met een middeninkomen van toepassing. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.4, valt 60% van de bevolking in een inkomenscategorie waarvoor een gedeeltelijke compensatie van de griffierechten geldt. De tarieven in burgerlijke zaken staan bovendien in een redelijke verhouding tot het onderliggende financiële zaaksbelang. De burgerlijke zaken die bij de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad aanhangig gemaakt kunnen worden, zijn ingedeeld in drie (sector kanton), vier (rechtbank) of vijf (Hoge Raad) categorieën financieel belang aan de hand van de onderliggende waarde. Juist de zaken waarin hogere griffierechten worden geheven, zijn vaak de complexe en arbeidsintensieve zaken met een hoog financieel belang, waardoor de verwachting is dat de financiële druk van het griffierecht relatief gering zal zijn in verhouding tot de overige kosten van de zaak (zoals advocaatkosten). Bovendien is rekening gehouden met de aard van de zaken door een lager tarief voor familie- en bestuurszaken te hanteren. Hoewel er in het wetsvoorstel sprake is van een substantiële verhoging van de griffierechten en het uiteindelijke oordeel aan de rechter (het EHRM of het Hof van Justitie van de EU) is, is de regering van mening dat dit wetsvoorstel het recht op toegang tot de rechter eerbiedigt.

De Raad voor de rechtspraak heeft in dit verband in zijn reactie op de consultatie over het concept-wetsvoorstel opgemerkt dat het onwenselijk is dat de grenzen van het aanvaardbare worden opgezocht. De Raad stelt voor een hardheidsclausule in het wetsvoorstel op te nemen, om te voorkomen dat rechters die in individuele zaken worden geconfronteerd met een beroep op artikel 6 EVRM steeds de afweging moeten maken of dat artikel geschonden is.

De invoering van een dergelijke clausule is niet opportuun. De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel de grenzen van het EVRM niet overschrijdt om de hiervoor genoemde redenen.

## 2.3 Verdrag van Aarhus

Nederland is partij bij het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot milieu-informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73). Het Verdrag van Aarhus bepaalt dat 'leden van het publiek' toegang hebben tot bestuursrechtelijke of

<sup>1</sup> EHRM 19 juni 2001, 2824/95, Kreuz vs. Polen; EHRM 25 september 2007, 20656/03, Loncke vs. België; EHRM 31 juli 2007, 38736/04, Mretebi vs. Georgië.



rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu. Deze procedures zijn '[...] niet onevenredig kostbaar' (artikel 9, lid 4, Verdrag van Aarhus). Aangezien het gedifferentieerde stelsel van griffierechten beoogt te voorkomen dat procedures onevenredig kostbaar worden, is ook in milieuaangelegenheden de toegang tot de rechter gewaarborgd.

### 3. Adviezen

Het wetsvoorstel is ter consultatie gezonden aan organisaties die rechtstreeks met het wetsvoorstel zullen worden geconfronteerd omdat zij met de uitvoering ervan te maken zullen krijgen of omdat zij belanghebbenden vertegenwoordigen die door het wetsvoorstel geraakt zullen worden. Naar aanleiding daarvan is een reactie ontvangen van de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor rechtsbijstand, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Hoge Raad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, het Verbond van Verzekeraars, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarnaast is nog een reactie ontvangen van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, De Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam, het Register Belastingadviseurs en de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders. De Consumentenbond heeft geen reactie op het concept-wetsvoorstel gegeven, maar verwijst naar haar brief van 7 maart 2011 die zij had opgesteld naar aanleiding van het voornemen van het kabinet tot invoering van kostendekkende griffierechten. Ook de Sociaal Economische Raad heeft verwezen naar een eerder briefadvies van zijn Commissie voor Consumentenaangelegenheden uit maart 2011 over toegang tot het recht voor de consument en de ondernemer, dat was opgesteld naar aanleiding van de kabinetsplannen.

Alle organisaties hebben forse kritiek op de uitgangspunten van het wetsvoorstel en op de motivering. In grote meerderheid zijn zij van mening dat het wetsvoorstel het belang van de rechtspraak voor de rechtsstaat en de maatschappij miskent en de toegang tot het recht op sterk belemmert.

De meeste organisaties menen dat de voorgestelde griffierechten voor veel burgers bezwaarlijk en in sommige gevallen onoverkomelijk zullen zijn. Bij diverse organisaties bestaat de vrees dat de schaduwwerking van het recht (de stok achter de deur voor het geval men er minnelijk niet uitkomt), wordt aangetast als de gang naar de rechter voor veel partijen te kostbaar zal worden. Volgens de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, die zich bewust is van de noodzaak van kostenbesparingen en bezuinigingen, wegen kostenbesparingen en bezuinigingen niet op tegen het belang van het in stand houden van het huidige niveau van rechtsbescherming.

In de reacties op de consultatie is door diverse organisaties aangegeven dat zij twijfelen of het kabinet met het wetsvoorstel wel voldoende oog heeft voor de functie van de rechtspraak in de democratische rechtsstaat en voor het brede belang dat de rechtspraak heeft voor de maatschappij.

Uit deze functies van de rechtspraak zou volgens enkele commentaren voortvloeien dat de rechtspraak daarom ook voor een belangrijk deel uit de algemene middelen betaald zou moeten worden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten vindt niet dat de lasten van de rechtspraak volledig uit de algemene middelen betaald zouden moeten worden, maar vindt de discussie over de vraag waar het omslagpunt ligt een maatschappelijke discussie tussen regering en parlement. Volgens de Orde is er wellicht hier en daar ruimte voor enige verhoging van de huidige tarieven, maar de voorgestelde verhogingen vindt zij een brug te ver. Zij vindt bovendien de 'kruissubsidiëring' principieel onjuist: in een systeem van kostendekkende griffierechten zou maximaal de kostprijs gedekt mogen worden en zouden de overige kosten ten laste van de algemene middelen moeten komen.

De Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders onderschrijft juist het principe van streven naar kostendekkende griffierechten, waarbij ook het profijtbeginsel een rol speelt, omdat zij de mening van de regering deelt dat degenen die gebruik maken van de rechtspraak, zwaarder en meer evenredig belast mogen worden.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft ernstige bezwaren tegen de economische benadering van de rechtspraak zoals die volgens haar uit het wetsvoorstel spreekt, alsof deze slechts een vorm van dienstverlening aan individuen is. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht en de Nederlandse Orde van Advocaten delen die mening. Omdat eenieder voor de wet gelijk is, moet iedere burger zich tot de rechter kunnen wenden, ongeacht de dikte van zijn portemonnee. Anders geldt alleen nog het recht van de sterkste, aldus de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het Register Belastingadviseurs.

De Raad voor rechtsbijstand vindt de staat van de overheidsfinanciën een legitieme reden als drijfveer voor het wetsvoorstel, die past bij de grote verantwoordelijkheid van het kabinet voor een solide financieel beleid. Maar de raad vindt dat het kabinet te weinig oog heeft voor de randvoorwaarden, de effecten en eventuele alternatieven. De raad is ook voorstander van een systeem waarbij aan de burger meer verantwoordelijkheid toekomt om een conflict op te lossen, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan: eenvoudiger en transparante wettelijke normen, vermindering van complexiteit van regelgeving en maatschappelijke verhoudingen, zodat ook de druk op en behoefte





aan rechtspleging en rechtsbijstand vermindert, een cultuurverandering bij de overheid naar dienstbaarheid, transparantie en eerlijkheid en een goed functionerende schaduwwerking van het recht. De regering ondersteunt dit streven van harte. Ook dit kabinet heeft verlichting van de regeldruk hoog op de agenda staan en streeft naar een slankere overheid met zo eenvoudig mogelijke regelgeving die de burger en het bedrijfsleven de ruimte laat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. De Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht vreest dat de economische nadelen van de beperking van de toegang tot de rechter beduidend groter zullen zijn dan de bezuiniging die erdoor gerealiseerd wordt. Ook de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie vreest voor economische schade doordat het rechtsverkeer wordt vertraagd als partijen om financiële overwegingen ervan afzien hun geschillen aan de rechter voor te leggen.

Het Verbond van Verzekeraars staat positief tegenover het streven om meer zaken buiten de rechter om op te lossen, maar twijfelt evenals vele andere organisaties of de verhoging van de griffierechten daartoe het geëigende middel is. Diverse organisaties wensen de eigen verantwoordelijkheid van de burger dan ook te relativeren, om een aantal redenen. In veel situaties bestaat er geen alternatief voor een gerechtelijke procedure, zodat er ook geen vrijwillige keuze is, ook omdat een rechtszaak veelal al een laatste toevlucht is, nadat alle overige mogelijkheden reeds zijn uitgeput. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State wijst erop dat de wetgever bij het opstellen van wetgeving bewust rechtsvorming en interpretatievragen aan de rechter overlaat. Bovendien is rechtspraak nodig voor de rechtsontwikkeling, en wanneer wetgeving onduidelijk is, lacunes bevat of strijdig is met andere regelgeving.

Diverse organisaties stellen dat de overheid door dit wetsvoorstel een barrière opwerpt tegen de controle van haar eigen handelen. De burger wordt gedwongen een substantieel bedrag te betalen om zich te beschermen tegen een beslissing van de overheid waarom hij veelal niet heeft gevraagd. De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State vreest dat het risico bestaat van afnemende legitimiteit van het overheidsoptreden. Als de burger vaker afziet van het aanhangig maken van een zaak tegen een overheidsinstantie, kan ook de bereidheid van overheidsinstanties om mee te werken aan een oplossing afnemen: het gevaar bestaat dat zij een afwachtende houding aannemen in de veronderstelling dat de burger de zaak mogelijk toch niet aanhangig maakt, aldus de Raad voor de rechtspraak. Ook de Unie van Waterschappen vreest minder betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur.

Het Register Belastingadviseurs vindt de argumentatie van de verhoging van de griffierechten voor hoger beroep (toegang tot het recht is reeds gewaarborgd door de rechtsgang in eerste instantie) niet aansluiten bij een rechtssysteem waarin een geschil aan twee feitelijke rechterlijke instanties kan worden voorgelegd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten acht de remmende werking bij hoger beroep nog wel te verdedigen omdat het een hernieuwde beoordeling van de feitelijke zaak in volle omvang betreft. Maar de VNG is het niet eens met de verhoging voor cassatiezaken. De Hoge Raad toetst of de feitenrechtters de wet- en regelgeving naar inhoud en strekking correct hebben uitgelegd en hij vult wetgevingshiaten op.

De regering begrijpt het commentaar zoals dat naar aanleiding van de consultatie is gegeven. Zij heeft zich ook tevoren rekenschap gegeven van het feit, dat een voorstel als dit tot veel kritiek aanleiding geeft. Dat wil echter niet zeggen dat de regering het met die kritiek eens is. De verantwoordelijkheid van dit kabinet voor omvangrijke ombuigingen biedt geen ruimte om de ingezette koers te wijzigen. Bezuinigingen zijn per definitie onaangenaam en treffen in deze tijd vrijwel alle geledingen van de samenleving, ook de Rechtspraak. Alternatieve maatregelen bieden op de korte termijn waarbinnen deze ombuigingen gerealiseerd moeten worden om de rechtspraak te kunnen blijven financieren, niet de vereiste ombuiging van € 240 miljoen op jaarbasis. Maar het kabinet werkt hard door aan het ontwikkelen van alternatieve maatregelen, zie daarvoor paragraaf 10 van dit algemene deel van de memorie van toelichting.

Naar aanleiding van dit commentaar is in de inleiding van het algemeen deel van de memorie van toelichting de paragraaf 2 over de toegang tot het recht uitgebreid, waarin de regering uiteenzet hoe zij de functie van de rechtspraak ziet in verhouding tot dit wetsvoorstel. Daarbij is aandacht besteed aan de functies van de rechtspraak die door de verschillende organisaties in hun commentaren naar voren zijn gebracht.

De rechtspraak is een kerntaak van de overheid en de regering neemt de volle verantwoordelijkheid op zich voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Dat wil niet zeggen dat de rechtspraak ook volledig door de overheid betaald moet worden. Griffierechten bestaan al sinds 1843 en hebben altijd een drempel gevormd voor rechtzoekenden. Ook andere EU-lidstaten kennen een stelsel van griffierechten voor een groot deel van de zaken (strafrecht uitgezonderd) die in min of meerdere mate bijdragen in de kosten van de rechtspraak, zie daarvoor paragraaf 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De kruissubsidiëring, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten het noemt, binnen de tarieven van de griffierechten is onderdeel van de kostendekkendheid op systeemniveau, die het juist mogelijk maakt de kosten rechtvaardiger te verdelen.

De kritiek als zou de regering met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid bij de rechtzoekenden willen neerleggen, deelt de regering niet. Rechtszaken zijn inderdaad niet altijd vermijdbaar en er zijn



niet altijd alternatieven voor handen. Dat betekent niet dat de overheid alle kosten van iedere rechtszaak voor haar rekening moet nemen. Het is wel een reden om in het wetsvoorstel een lager tarief op te nemen voor familiezaken en voor bestuurszaken, waarin er vaak geen alternatief is. Maar nog steeds zijn diverse rechtszaken wel vermijdbaar of alternatief oplosbaar. En het is onmogelijk om precies die zaken te treffen, net zoals het onmogelijk is om precies de bagatelzaken te treffen, door hogere griffierechten. Dit laat onverlet dat de regering van mening is dat dit wetsvoorstel een noodzakelijke ombuiging zo rechtvaardig mogelijk verdeelt over de rechtzoekenden.

De regering deelt niet de vrees dat dit wetsvoorstel de toegang tot de rechter op onaanvaardbare wijze beperkt. Zij erkent dat er zaken zullen uitvallen en de impactanalyse geeft een goede benadering van de mate waarin die uitval verwacht wordt. Maar het wetsvoorstel bevat voldoende maatregelen om de griffierechten voor diverse kwetsbare groepen betaalbaar te houden, ook al levert dit wetsvoorstel ook voor die doelgroepen per saldo een soms forse verhoging op. Dankzij ruime compensatiemaatregelen komt niet meer 40% maar 60% van de bevolking in aanmerking voor compensatie ten opzichte van het standaard griffierechtstarief voor de verschillende categorieën zaken. Voor die zaken waarbij de toegang tot de rechter extra gevoelig ligt, namelijk het bestuursrecht en het familierecht, zijn de tarieven aanmerkelijk minder verhoogd dan voor sommige andere zaken. Uit de impactanalyse blijkt dat de zeer kwetsbare groep van onvermogensdaden relatief gering wordt getroffen, met name door de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een vergoeding vanwege de bijzondere bijstand te ontvangen. Ook het effect van kostendekkende griffierechten op de vermindering van rechtszaken bij de andere inkomensgroepen is relatief beperkt dan wel naar rato van de draagkracht.

De regering heeft onderkend dat de rechtsbescherming tegen de overheid van essentieel belang is. Niet vergeten moet worden dat alvorens in een bestuursrechtelijke zaak naar de rechter te stappen, er in beginsel eerst een bezwaarfase is doorlopen waaraan geen griffierecht is verbonden. Het is de verwachting van de regering dat bestuursorganen zich bewust zullen zijn van hun verantwoordelijke positie in de samenleving en niet alleen hun besluiten beter zullen motiveren, maar ook de bezwaarfase beter zullen afhandelen, teneinde op de gang naar de rechter en de daaraan ook voor hen gekoppelde griffierechten te besparen. Zij krijgen daarbij nu een duidelijk financieel belang. De impactanalyse laat zien dat een proactieve geschiloplossing kan leiden tot een vermindering van het aantal zaken dat voor de rechter komt met 40%. De kosten voor griffierechten die een bestuursorgaan uitspaart (en het risico van de proceskostenveroordeling) bieden hiervoor een duidelijke stimulans. De vrees dat de verhoogde griffierechten in bestuurszaken ertoe zullen leiden dat bestuursorganen een afwachtende houding zullen aannemen of machtsmisbruik zullen maken, omdat zij verwachten dat de hoogte van de griffierechten de burger ervan zal weerhouden beroep bij de rechter in te stellen, deelt de regering dan ook niet. Het kabinet propageert mediationvaardigheden en proactieve geschiloplossing om de administratieve lasten bij burgers te beperken en een cultuuromslag binnen het overheidsapparaat te bevorderen. De evaluaties hiervan wijzen op positieve resultaten.

In de consultatieronde is door diverse organisaties betoogd dat de verhoogde griffierechten leiden tot ongewenste neveneffecten die de maatschappelijke en economische orde schaden, o.a. door een vermindering van de schaduwwerking van het recht. Het is de vraag of de relatief geringere, verminderde instroom van 6% minder zaken in al zijn geledingen tot de geschetste dramatische effecten zal leiden. Met de op basis van de impactanalyse verwachte uitval van tussen de 60.000 en 80.000 rechtszaken komt de instroom van rechtszaken op een ongeveer gelijk niveau als vijf jaar geleden. Het aandeel van de rechtspraak in de totale geschiloplossing daalt hierdoor van 5% naar ongeveer 4,5%. Ten tweede hangt de schaduwwerking van het recht (zowel preventief als repressief) niet alleen af van het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt. Voor de preventieve schaduwwerking van het recht is met name de rechtseenheid van belang. Meer gestandaardiseerde uitspraken op allerlei gebied (ontslagvergoeding, echtscheiding, alimentatie, etc.) – zoals de Raad voor rechtsbijstand in zijn advies met kracht bepleit – kunnen de rechtzoekenden helpen bij het onderling bepalen van de richting bij het optreden van maatschappelijke geschillen. Daar ligt voor de juridische professionals een belangrijke taak. Niet alles is met wetgeving te regelen. Voor wat betreft de repressieve schaduwwerking moet worden onderkend dat een uitspraak een juridische oplossing voor een probleem brengt, maar dat niet zelden het onderliggende, maatschappelijke probleem blijft voortbestaan. Het door de Nederlandse Orde van Advocaten aangehaalde onderzoek dat er op dit moment circa € 15 miljard aan oninbare vorderingen blijft liggen, illustreert hoezeer ook andere factoren dan de hoogte van de griffierechten (zoals de betalingsmoraal, de overkreditering etc.) aandacht verdienen om dit soort maatschappelijke problemen te kunnen oplossen. De voorgestelde verhoging van de griffierechten vormt hierin slechts een beperkte factor.

Ten derde zullen kostendekkende griffierechten leiden tot maatschappelijke initiatieven om buiten de rechter om tot de oplossing van een geschil te komen. De wens vanuit de Tweede Kamer richting het kabinet én de ketenpartners tot het opstellen van een innovatieagenda illustreert dit.

De Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders vreest dat de verhoging voor hun doelgroep (personen wier vermogen onder bewind wordt gesteld) fors is en in de praktijk van bewindvoering tot problemen zal leiden in combinatie met de terughoudendheid van gemeenten bij het geven van bijzondere bijstand voor bewindvoering. De branchevereniging pleit ervoor de griffierechten met betrekking tot bewindvoeringszaken te handhaven op € 71. Het kabinet is echter van mening dat er zo min mogelijk uitzonderingen gemaakt moeten worden, buiten de vrijstellingen



van griffierechten die nu reeds bestaan. Invoering van verlaagde tarieven voor bepaalde categorieën zaken maakt het stelsel ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Het is aan gemeenten om een doelmatig beleid te voeren ten aanzien van de bijzondere bijstand.

De Nederlandse Orde van Advocaten uit zijn teleurstelling over het gemis aan inzicht in de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor rechtzoekenden in relatie tot andere maatregelen die de rechtzoekende raken, in het kader van het beheersbaar houden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij wordt gewezen op bijvoorbeeld het voorstel tot vermindering van de vergoeding van de advocaat die rechtsbijstand verleent. Benadrukt wordt dat de regering bij het ontwikkelen van de verschillende voorstellen met betrekking tot de griffierechten en de gesubsidieerde rechtsbijstand oog heeft voor de gevolgen die deze voorstellen hebben, in het bijzonder die met betrekking tot de toegang tot het recht. Dit laat onverlet dat de voorstellen afzonderlijk kunnen worden uitgewerkt waarbij telkens rekenschap wordt gegeven van de voorstellen die reeds zijn gedaan op één van de voornoemde terreinen. Bij de verschillende maatregelen wordt telkens expliciet rekening gehouden met de financiële draagkracht van rechtzoekenden, juist om ook voor de lagere inkomens de toegang tot de rechter voldoende te verzekeren. Dit past geheel bij de (internationale) verplichting om de toegang tot de rechter voor alle rechtzoekenden in voldoende mate te verzekeren. Daarbij moet voorts worden bedacht dat in het strafrecht van verdachten in het geheel geen griffierecht wordt verlangd en dat zij, in geval van een ambtshalve toevoeging, vooralsnog ook geen eigen bijdrage verschuldigd zijn voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit heeft tot effect dat juist voor de rechtzoekenden voor wie de toegang tot de rechter met name verzekerd moet zijn, namelijk verdachten van strafbare feiten, de drempels zeer laag zijn, of feitelijk zelfs niet aanwezig zijn.

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en Nederlandse Orde van Advocaten geven in hun reactie aan het te betreuren dat de resultaten van de impactanalyse niet beschikbaar waren ten behoeve van de consultatieronde. De regering merkt op dat de bevindingen zoals ze op dat moment bekend waren, zijn gedeeld met de betrokkenen. In deze memorie van toelichting zijn de meest recente bevindingen verwerkt. Dit geldt zowel voor de nieuwe berekeningen die de Raad voor de rechtspraak ten behoeve van de consultatieronde heeft gemaakt, als ook de bevindingen die inmiddels via de afgeronde impactanalyse ter beschikking zijn gekomen.

Diverse organisaties doen in hun reactie op de consultatie specifieke voorstellen voor wijziging van procedures of regelgeving om procedures effectiever te maken. Bezien zal worden of die voorstellen zullen worden betrokken in de innovatieagenda van het kabinet. De Raad voor de rechtspraak heeft daarnaast gepleit voor een aanpassing van de regeling inzake proceskostenveroordeling in civiele zaken opdat een partij nooit tot betaling van meer griffierechten kan worden veroordeeld dan hijzelf heeft betaald. Ook de Commissie voor burgerlijk procesrecht bepleit een wijziging van de regeling voor proceskosten in civiele zaken. Het bieden van iets meer ruimte aan de rechter om de proceskosten, waaronder de griffierechten, te verdelen over partijen acht de regering wenselijk. De door de Raad voor de rechtspraak bepleite aanpassing leidt echter tot een niet te rechtvaardigen benadeling van de in het gelijk gestelde partij die zijn betaalde griffierechten niet volledig vergoed krijgt. Het wetsvoorstel bevat wel een wijziging van artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering die de rechter de ruimte biedt om te bepalen dat een partij die zelf niet het volledige griffierecht heeft betaald, ook niet meer dan dat griffierecht aan haar wederpartij hoeft te vergoeden indien anders een onbillijkheid van overwegende aard ontstaat.

#### **4. Structuur van het stelsel**

Een nieuw griffierechtenstelsel dient niet alleen kostendekkend te zijn, maar ook te voldoen aan eisen van uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid. Er is een model ontwikkeld dat eenvoudig, logisch en (rekenkundig) consistent is. Hieronder zullen de uitgangspunten voor het stelsel van kostendekkende tarieven uiteengezet worden.

##### *4.1. Kostendekkendheid op systeemniveau*

De kostendekkendheid van griffierechten kan op verschillende manieren worden uitgewerkt: per zaak, per zaakstype of voor de totale uitgaven. Het zou te ver gaan om de kosten voor iedere afzonderlijke zaak te berekenen en bij de burger of onderneming in rekening te brengen. Dat is onuitvoerbaar. De kosten zouden vooraf onvoorspelbaar zijn en het levert voor sommige zaken extreem hoge tarieven op. Kostendekkendheid volgens zaakstypen van het bekostigingsmodel dat wordt gehanteerd door de Raad voor de rechtspraak (zie ook het voornoemde artikel in het NJB) leidt weliswaar tot geringere uitvoeringskosten, maar is nog altijd erg complex en moeilijk uitvoerbaar en leidt tot enkele onaanvaardbaar hoge tarieven. Om het griffierechtenstelsel simpel en uitvoerbaar te houden is daarom de kostendekkendheid van griffierechten op systeemniveau vormgegeven.

Invoering van kostendekkendheid op het niveau van zaakscategorieën zou vooral in het bestuursrecht tot onaanvaardbaar hoge griffierechten hebben geleid. Het verschil tussen de huidige griffierechten en griffierechten die de op werklastgegevens gebaseerde kostprijs dekken, is daar het grootst. De griffierechten zouden met een factor twintig moeten stijgen. Dat heeft twee oorzaken. Ten eerste zijn de huidige griffierechten voor de bestuursrechtspraak relatief laag ten opzichte van de civiele



rechtspraak. Zo is het huidige minimumtarief in bestuurszaken € 41 (onder andere geschillen over sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag), terwijl het huidige minimumtarief in kantonzaken € 71 bedraagt. Ten tweede is de kostprijs van een bestuurszaak relatief hoog.

Ten slotte blijft, zoals reeds opgemerkt, de bestaande volledige vrijstelling van griffierechten voor sommige zaakstypen gehandhaafd. Het gaat hier vooral om diverse jeugdzaken, ondertoezichtstellingen, bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, eigen aanvragen van faillissement en van schuldsanering en zaken over asiel en vreemdelingenbewaring.

Voor de civiele en bestuursrechtspraak heeft dit stelsel tot gevolg dat de kostendekkendheid stijgt van 30% naar 64% van de totale uitgaven.

#### *4.2. Beperkt aantal zaakstypen: organisatie en rechtsgebieden*

In eerste aanleg worden de tarieven gedifferentieerd tussen zaken die dienen voor de kantonrechter, de andere civiele kamers van de rechtbank en rechtbank bestuursrechtspraak. Ook indien zaken in eerste en enige aanleg worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep, wordt het tarief in rekening gebracht dat geldt voor de eerste aanleg.

In eerste en tweede aanleg wordt binnen de civiele sector gedifferentieerd tussen de rechtsgebieden familierecht en handelsrecht. Onder familierechtelijke zaken vallen alle zaken die nu door de familiekamers binnen de rechtbank worden behandeld. Onder handelsrechtelijke zaken vallen alle overige zaken.

Door deze indeling in rechtspraakorganisaties en rechtsgebieden ontstaat een typering van zaken die nauw aansluit op de bestaande organisatie van de Rechtspraak. De indeling sluit bovendien ook goed aan bij de huidige Wgbz, de Awb en het huidige bekostigingssysteem van de Rechtspraak. Aansluiten bij deze bestaande systemen maakt het invoeren van kostendekkende griffierechten op korte termijn mogelijk. De beperkte differentiatie van zaaks categorieën bevordert de uitvoerbaarheid en voorkomt een complex stelsel dat leidt tot moeilijk uitlegbare verschillen tussen de tarieven. Door het beperkte aantal zaakstypen is het geheel bovendien relatief overzichtelijk en herkenbaar voor de rechtzoekende.

#### *4.3. Griffierecht voor bestuursorganen*

Het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd betaalt voortaan achteraf griffierecht indien het in het ongelijk is gesteld door de bestuursrechter. Indien het bestuursorgaan in beroep in het ongelijk gesteld wordt en er volgt geen hoger beroep, dan betaalt het bestuursorgaan € 5.000 aan de griffier van de rechtbank. Wordt er wel hoger beroep ingesteld dan gelden de volgende tarieven. Als het bestuursorgaan in hoger beroep nogmaals in het ongelijk wordt gesteld, dan betaalt het € 17.500. Denkbaar is ook dat het beroep in eerste aanleg ongegrond was. Als er vervolgens hoger beroep wordt ingesteld, betaalt het bestuursorgaan € 12.500 griffierecht als het in het ongelijk wordt gesteld en geen griffierecht als het (nogmaals) in het gelijk wordt gesteld. In de artikelsgewijze toelichting zal nader worden ingegaan op de betekenis van de termen gelijk en ongelijk in dit verband. Uit de uitspraak van de bestuursrechter volgt of het bestuursorgaan griffierecht verschuldigd is en wat de hoogte van het bedrag is.

#### *4.4. Griffierecht voor eiser en verweerder*

Eiser en verweerder betalen momenteel beiden griffierecht, behalve in kantonzaken en bij de Pachtkamer van de rechtbank, in het bestuursrecht en bij echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek waar geen sprake is van een eiser en verweerder maar van twee verzoekers. De handhaving van de vrijstelling van griffierecht voor de gedaagde in kantonzaken is een belangrijk onderdeel van de recente Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Stb. 2011, 255). Dat hangt samen met het bijzondere karakter van de kantonrechtspraak, waar gedaagden persoonlijk, zonder procesvertegenwoordiger, ter zitting kunnen verschijnen om aldaar hun verweer te voeren. De kosten van deze procedures zijn ook beperkt. Dit standpunt blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Een belangrijke wijziging in dit wetsvoorstel is dat de verweerder in bestuurszaken ook griffierecht moet gaan betalen. Dit doet zich voor als in een bestuurszaak een belanghebbende, niet zijnde het bestuursorgaan dat het besluit nam waar de beroepsprocedure om begon, verweerder is. Deze verweerder betaalt uitsluitend griffierecht als hij verweer voert. In bestuurszaken is er geen verplichte procesvertegenwoordiging, zodat de totale kosten van een geschil voor de burger of onderneming relatief beperkt kunnen zijn. Ook het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd kan als verweerder worden gekwalificeerd. In de Awb wordt dit bestuursorgaan echter steevast aangeduid als 'het bestuursorgaan' en niet als verweerder. Hierin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd is hierboven onder 4.3 uiteengezet.





#### 4.5. Compensatie

Uit het Regeerakkoord vloeit voort dat personen met lagere inkomens worden gecompenseerd voor het betalen van hogere griffierechten. In het wetsvoorstel is een systeem opgenomen dat bestaat uit compensatie aan drie categorieën: onvermogens, minvermogens en burgers met een middeninkomen. Voor die drie groepen zijn aparte tarieven opgenomen, die een vast percentage zijn van het basistarief. Dit systeem is relatief eenvoudig, inzichtelijk, rekenkundig consistent en sluit aan bij de bestaande uitvoeringspraktijk.

Voor de bepaling van de inkomensgrenzen van on- en minvermogens is aangesloten bij de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De huidige categorie on- en minvermogens in het civiele recht wordt in het wetsvoorstel in tweeën geknipt en ook in het bestuursrecht worden deze twee categorieën voor alle zaken ingevoerd. De grens van de categorie onvermogens komt overeen met de grens van de huidige categorie die de laagste eigen bijdrage betaalt, die van de categorie minvermogens met de maximuminkomensgrenzen van de Wrb. Het inkomensbegrip is het fiscale begrip verzamelinkomen. Ruim 40% van de bevolking valt onder deze categorie on- en minvermogens. Als categorie burgers met een middeninkomen (waarvan geen standaarddefinitie bestaat) wordt aangemerkt die 20% van de bevolking die net boven de grens van on- en minvermogens valt. In totaal wordt 60% van de bevolking dus gedeeltelijk gecompenseerd voor de griffierechten. Ten opzichte van het bereik van de inkomensgrens voor on- en minvermogens (ruim 40%) die in het huidige systeem onder een apart tarief vallen, betekent dat dat bijna 50% meer burgers onder één of andere vorm van compensatie valt.

Compensatie vindt plaats door een lager tarief in rekening te brengen. Uitgangspunt is een minimum griffierecht – een drempeltarief – van € 125. Er wordt niet meer compensatie gegeven dan tot dat bedrag. Bij de overige tarieven betalen de burgers met een middeninkomen 75%, minvermogens 50% en onvermogens 25% van het desbetreffende tarief. Oftewel: de compensatie voor middeninkomens bedraagt 25%, voor minvermogens 50% en voor onvermogens 75%. De totale opbrengstdaling door deze compensatie bedraagt € 68 miljoen. In onderstaande tabel is een en ander schematisch weergegeven.

Categorie / Inkomensgrens	Inkomensgrens alleenstaanden	Inkomensgrens samenwonenden	Percentage van de bevolking
Onvermogens (betalen 25% van basistarief)	€ 17.300	€ 24.200	27,6%
Minvermogens (betalen 50% van basistarief)	€ 24.600	€ 34.700	14,7 %
Middeninkomen (betalen 75% van basistarief)	€ 31.000	€ 47.000	17,7%
Totaal			60%

De inning van deze verlaagde tarieven geschiedt door middel van heffing van een apart tarief door de griffie aan het begin van de gerechtelijke procedure op basis van een verklaring over de financiële draagkracht, die wordt afgegeven door de raad voor rechtsbijstand. Dat is overeenkomstig de huidige systematiek in de Wgbz.

In de reacties op de consultatie over het concept-wetsvoorstel is door diverse organisaties naar voren gebracht dat bij civiele zaken geen rekening is gehouden met een partij die compensatie ontvangt voor de griffierechten en die vervolgens in het ongelijk wordt gesteld en veroordeeld wordt in de proceskosten van de wederpartij die volledige griffierechten heeft betaald. Naar aanleiding van deze reacties is het wetsvoorstel aangepast en heeft de civiele rechter in navolging van de bestuursrechter meer vrijheid gekregen om de proceskostenveroordeling te verdelen. Zie de wijziging van artikel 237 Rv en de toelichting op dat artikel.

#### 4.6. Opheffing onderscheid natuurlijke en rechtspersonen

In de huidige Wgbz bedragen de griffierechten voor rechtspersonen het dubbele van de griffierechten voor natuurlijke personen. Ook op grond van de Awb betalen rechtspersonen thans tweemaal het standaardtarief voor natuurlijke personen. De veronderstelling is dat rechtspersonen meer financiële armlast hebben dan natuurlijke personen en dat rechtspersonen de kosten van juridische procedures als kosten voor de belastingen kunnen aftrekken. De categorie rechtspersonen is echter zeer divers en bevat bijvoorbeeld ook armlastige stichtingen met een ideëel doel. Daarentegen zijn bedrijfsmatige belangen soms buiten rechtspersoonlijkheid ondergebracht (zzp'ers, v.o.f.'s). Voor het civiele recht kan hieraan worden toegevoegd dat het onderscheid tussen natuurlijke personen en rechtspersonen zeer nadelig uitpakt wanneer de in het ongelijk gestelde natuurlijke persoon, zoals in het civiele recht gebruikelijk, wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten van de in het gelijk gestelde rechtspersoon. Ter zake van de proceskostenveroordeling worden onvermogens, minvermogens en middengroepen niet gecompenseerd. Met name in de vaak voorkomende incassozaken wordt de



gedaagde natuurlijke persoon doorgaans in het ongelijk gesteld (door een veroordeling bij verstek) en moet hij uiteindelijk de hoge griffierechten van rechtspersonen opbrengen. Natuurlijke personen hebben daardoor een verhoogd procesrisico als zij in een civiele procedure tegen een rechtspersoon betrokken raken. Nederland is in de EU een van de weinige landen die dit onderscheid kennen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wgbz is door de Eerste Kamer uitvoerig bij dit onderwerp stilgestaan en is verzocht om de tarieven op dit punt nader te bezien. Gerechtsdeurwaarders hadden erop gewezen dat ca. 90% van de hoge griffierechten voor rechtspersonen in incassozaken langs de weg van de proceskostenveroordeling wegens verstek wordt verhaald op natuurlijke personen. Tegen die achtergrond zal het griffierechtenstelsel worden vereenvoudigd en wordt het onderscheid opgeheven.

Compensatie voor het schrappen van dit onderscheid wordt geboden door invoering van hogere griffierechten voor zaken met een groot financieel belang, waarbij uitsluitend of vrijwel uitsluitend door rechtspersonen zal worden geprocedeerd.

Steun voor het opheffen van het onderscheid is in de reacties op de consultatie over het conceptwetsvoorstel geuit door de Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders en het Verbond van Verzekeraars. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn reactie kritiek geuit op de afschaffing van het onderscheid. Rechtspersonen zijn vaker 'repeat players' dan doorgaans eenmalig procederende burgers, waarbij die 'repeat players' de veelheid aan procedures in veel gevallen aan zichzelf te danken hebben door slechte communicatie, slechte administratie, ondoorzichtige facturen of het op de markt brengen van risicovolle producten. Dit vormt volgens de Raad een rechtvaardiging voor handhaving van het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen. De regering is echter van mening dat hierin geen reden gelegen is om alle rechtspersonen een hoger griffierecht op te leggen dan natuurlijke personen, dat zou erop neerkomen dat de goeden onder de kwaden zouden lijden en dat griffierechten zouden moeten worden gezien als sanctie op verondersteld slecht gedrag. De Raad voor de rechtspraak wijst er verder nog op dat griffierechten bij rechtspersonen worden gerekend tot de (bruto) bedrijfskosten, terwijl natuurlijke personen die uit de netto-inkomsten moeten voldoen. Dit was inderdaad in het verleden een van de redenen voor invoering van het onderscheid, maar weegt naar de mening van de regering niet meer op tegen de hiervoor geschetste nadelen.

De Nederlandse Orde van Advocaten en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland zijn evenmin voorstander van het afschaffen van het onderscheid. De Orde stelt in haar reactie op de consultatie voor de veroordeling in het griffierecht te beperken tot het tarief van het griffierecht dat de veroordeelde zelf heeft betaald. Hoewel de regering dit voorstel van de Orde op zichzelf sympathiek vindt, kleven hieraan ook veel bezwaren. Het zou in civiele zaken betekenen dat een partij die in het gelijk wordt gesteld, steeds een deel van het door haar betaalde griffierecht zelf moet dragen als de wederpartij voor een lager tarief in aanmerking kwam dan door deze partij is betaald. Dit geldt dus voor elke eiser die met succes een vordering heeft ingesteld tegen een gedaagde die in een lagere inkomenscategorie valt, ook als die eiser zelf minvermogend is (en daarom slechts 50% van het standaardtarief aan griffierechten betaalt) de procedure wint van iemand die onvermogend is (en dus 25% van het standaardtarief betaalt), of als iemand zelf een middeninkomen heeft en de procedure wint van iemand die on- of minvermogend is. Het geldt ook voor de in het gelijk gestelde gedaagde die het standaardtarief, het tarief voor middeninkomens of voor minvermogenden, aan griffierechten heeft moeten betalen en van een onvermogene eiser slechts een kwart van zijn griffierechten terugkrijgt. In beide gevallen vindt de regering dit een onwenselijke uitkomst. Voor niet-onvermogene eisers vormt dit een extra drempel om vorderingen op wanbetalende schuldenaren te verhalen. Voor de niet-onvermogene gedaagde die tegen zijn wil in een gerechtelijke procedure wordt betrokken, vindt de regering de uitkomst onrechtvaardig.

De regering voelt daarom meer voor een aanpassing van de civielrechtelijke regeling inzake proceskosten van artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) die de rechter meer vrijheid geeft om de proceskosten over partijen te verdelen dan hij nu heeft. Het huidige artikel 237 Rv laat de rechter alleen toe om af te wijken van de regel dat de verliezer in de proceskosten wordt veroordeeld, als deze 'nodeloos zijn aangewend'. In het wetsvoorstel is een wijziging opgenomen die de rechter de mogelijkheid biedt om de verliezende partij slechts te veroordelen tot betaling van een griffierecht dat niet hoger is dan het griffierecht dat van deze partij is geheven of, in het geval dat deze partij gedaagde is in een zaak bij de kantonrechter en van haar geen griffierecht is geheven, het griffierecht dat deze partij verschuldigd zou zijn geweest als zij eiser was geweest. De rechter kan hiertoe besluiten indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het volledige griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijkgestelde partij, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Deze gewijzigde redactie van artikel 237 Rv kan ook in de hiervoor genoemde, door de Raad voor de rechtspraak bedoelde gevallen voor een billijk resultaat zorgen.

#### 4.7. *Cassatie*

De tarieven in cassatie bij de Hoge Raad worden gelijk aan die voor procedures voor het gerechtshof. De regering erkent ten volle het belang van de cassatierechtspraak voor de rechtsontwikkeling, voor de schaduwwerking van het recht en voor de gedragsnormen voor de maatschappij. Daarom is er geen wijziging gebracht in de huidige situatie waarin het griffierecht gelijk is aan dat in hoger beroep.



## 5. De tarieven

### 5.1. Minimumtarief: € 125

In het nieuwe stelsel zal voor onvermogenen voor alle typen kantonzaken (familie en handel) en bestuurszaken in eerste aanleg één minimumtarief van € 125 gelden. Thans bedraagt het minimumtarief voor on- en minvermogenen voor alle civiele zaken € 71. In het bestuursrecht wordt momenteel gewerkt met een minimumtarief voor een beperkt aantal zaakcategorieën (bijv. sociale uitkeringen, studiefinanciering en huurtoeslag). Dit tarief is € 41. Voor alle overige bestuurszaken geldt nu het standaardtarief van € 152, ongeacht de financiële draagkracht van degene die opkomt tegen het besluit. Met het invoeren van één minimumtarief voor onvermogenen wordt door het wetsvoorstel een relatief willekeurig verschil tussen civiele en bestuurszaken weggenomen.

### 5.2. Tariefopbouw civiele zaken

#### 5.2.1 Financieel belang in handelszaken en bijbehorende griffierechten

De differentiatie van griffierechten voor handelszaken naar financieel belang van de zaak, wordt sterker aangezet dan in de huidige Wgbz reeds het geval is. De staffels zoals die in de Wgbz zijn ingevoerd en in de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Stb. 2011, 255) zijn aangepast aan de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter, worden in dit wetsvoorstel verder gedifferentieerd. Naarmate het financieel belang hoger is, zijn de betrokken partijen veelal kapitaalcrachtiger en zijn de zaken vaak – hoewel niet per definitie – meer bewerkelijk. Zonder het onderscheid naar rechtspersonen te expliciet te hanteren, zullen het in zaken met een zeer omvangrijk financieel belang veelal rechtspersonen zijn die tegen elkaar procederen. Om die reden is een categorie ingevoerd voor financiële belangen boven € 1 miljoen.

De huidige drie staffels voor civiele kantonzaken bedragen € 0 – 500, € 500 – 5000 en boven de € 5000. Bovendien geldt er in kantonzaken geen verplichte procesvertegenwoordiging. Door uitbreiding van de competentiegrens van de kantonrechter kan dit voor de burger en onderneming betekenen dat de totale kosten van het geschil zelfs minder kunnen worden. De stijging van de griffierechten voor de zaken met een hoger financieel belang dan € 5.000 kan geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd door het inschakelen van goedkopere rechtshulpverleners dan advocaten of door het zelf voeren van de procedure voor zaken die voorheen onder de competentie van de rechtbank (met verplichte procesvertegenwoordiging) zouden zijn gevallen.

De handelszaken tot € 500betreffen voor een belangrijk deel het verkrijgen van een executoriale titel voor het innen van relatief geringe openstaande vorderingen. Het gaat hier om ongeveer 40% van alle handelszaken met een financieel belang. Toegang tot de rechter voor dit type zaken is van belang om de betalingsmoraal in Nederland op peil te houden. Ook de huidige Wgbz hanteert deze grens. In het nieuwe stelsel geldt voor deze zaken het algemene standaardtarief van € 125, ongeacht de financiële positie van eiser. Om het eigen, snelle en laagdrempelige karakter van de kantonrechtspraak te behouden hoeft de gedaagde geen griffierecht te betalen. De huidige categorie financieel belang tussen de € 500 en € 12.500 wordt vervangen door een categorie financieel belang tussen de € 500 en € 5.000. Het volledige griffierecht bedraagt hier € 300. Deze categorie handelszaken bevat het merendeel van de incassozaken van veelgebruikers, zoals telefoonbedrijven, energiebedrijven en woningbouwcoöperaties. Het tarief dient zodanig te zijn dat er voor deze bedrijven geen onoverkomelijke drempel is om dergelijke vorderingen te innen. Het griffierecht bij de staffel van meer dan € 5.000 bedraagt € 500.

Bij de rechtbank bestaan nu twee staffels voor handelszaken met een belang van tussen de € 25.000 en € 100.000 en voor zaken met een belang boven de € 100.000. Daarvoor in de plaats komen vier categorieën: vorderingen of verzoeken met een financieel belang van niet meer dan € 100.000 (volledig griffierecht bedraagt € 750), tussen € 100.000 en € 350.000 (griffierecht € 1.500), tussen € 350.000 en € 1 miljoen (griffierecht € 2.500) en hoger dan € 1 miljoen (griffierecht € 7.500). Voor de twee eerste categorieën is gestreefd naar een relatief gematigd tarief, zeker in relatie tot de daadwerkelijke kostprijzen. Bij geschillen over letselschadezaken, hypotheek en pensioenen zijn al snel forse financiële belangen in het geding. Deze geschillen kunnen voorkomen bij een groot deel van de Nederlandse bevolking. Burgers dienen hiervoor de gang naar de rechter te kunnen maken. Het grensbedrag van € 350.000 hangt samen met de grens voor het verkrijgen van een Nationale Hypotheek Garantie. Daarmee is aangesloten op een algemeen aanvaard criterium (in het eerste kwartaal 2011 is de Nationale Hypotheek Garantie van toepassing op 895.000 huizen). Een procedure over een koopwoning en de bijbehorende hypotheek is de meest in het oog springende categorie zaken waarbij het financieel belang hoog is, terwijl de financiële positie van de procederende partijen beperkt kan zijn.

Relatief fors zijn de tarieven – ook ten opzichte van de reële kostprijs van dit soort rechtszaken – voor zaken met een financieel belang boven de € 350.000 en boven de € 1.000.000. Dit zijn voor het overgrote deel zaken die complex zijn, waarin vooral rechtspersonen onderling procederen en waar de griffierechten een relatief beperkt deel vormen van de totale kosten van het geschil. In dit soort zaken



wordt relatief vaak gebruik gemaakt van diverse procedurele instrumenten, zoals getuigenverhoor, deskundigenberichten, descentes en dergelijke.

Er is gepleit voor nog meer differentiatie bij zeer hoge financiële belangen van tientallen miljoenen euro's. Wat daarmee verdiend zou worden, zou kunnen dienen ter compensatie van andere tarieven. Er zijn echter relatief weinig zaken (ruim 100 per jaar) van een dergelijk hoog financieel belang, zodat niet met de hoge griffierechten in die paar zaken het griffierecht in de grote bulk zaken in de lagere categorieën kan worden verlaagd.

### *5.2.2 Handelszaken met een onbepaald financieel belang*

Handelszaken met een onbepaald financieel belang worden in de huidige Wgbz in de laagste staffel geplaatst. Gezien het streven naar kostendekkendheid worden deze zaken in het nieuwe stelsel voortaan in de tweede staffel geplaatst. Dit kan strategisch gedrag bij partijen oproepen: een gering financieel belang claimen om zo voor lagere griffierechten in aanmerking te komen. Dit is inherent aan ieder systeem waarbij gedifferentieerd wordt naar financieel belang. Het probleem is dan ook niet nieuw. Ook in het huidige stelsel verminderen partijen soms hun eis om in een lagere tariefgroep te vallen of formuleren zij hun eis met een hoog financieel belang als een vordering van onbepaalde waarde om juist in de laagste categorie te vallen. Wanneer een laag bedrag wordt gevorderd om in een lage categorie griffierecht te blijven en deze vordering wordt toegewezen, kan er uiteraard niet meer worden geëxecuteerd. Een verhoging van de eis tijdens de procedure leidt tot een hoger verschuldigd griffierecht dat moet worden bijgestort. Dit zal ten gevolge van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook kunnen gebeuren als in een procedure duidelijk wordt dat er een lage financiële vordering is ingediend om de ware aard van de hoofdzaak die geen financieel belang kent, te verhullen teneinde in de laagste categorie griffierechten te vallen.

Een tarief van € 500 wordt gehanteerd voor de griffierechten voor een echtscheidingszaak op gemeenschappelijk verzoek. De griffiekosten kunnen dan gedeeld worden door de twee echtelieden. In het huidige stelsel bedraagt dat tarief € 280. Indien men op tegenspraak scheidt, betalen beide echtelieden ieder € 500.

### *5.2.3. Tarieven in hoger beroep en cassatie*

Hoger beroep en – in civiel recht – cassatie bevorderen de kwaliteit van de rechtspraak als geheel en een goed functioneren van de rechtstaat. Ook burgers en ondernemingen die daar geen direct gebruik van maken, profiteren daarvan. In het wetsvoorstel wordt de vuistregel gehanteerd dat de tarieven van hoger beroep en cassatie tweeënhalf keer hoger zijn dan de tarieven in eerste aanleg. Dit geldt zowel voor civielrechtelijke als bestuursrechtelijke zaken (met dien verstande dat voor het bestuursorgaan tegen wiens besluit wordt geprocedeerd zoals onder 4.3 uiteengezet, een ander tarief geldt). Systematische toepassing van deze vuistregel bevordert de samenhang en voorspelbaarheid van de tarieven. De nieuwe tarieven voor hoger beroep en cassatie zijn overigens verre van kostendekkend. De tarieven voor hoger beroep in het huidige Wgbz zijn hoger dan de tarieven in eerste aanleg. Ook ingevolge het wetsvoorstel zal dit zo blijven. De rechter heeft al een beslissing gegeven, de toegang tot het recht is voor de burgers en ondernemingen reeds gewaarborgd. Het is redelijk dat voor een extra toetsing meer wordt betaald. Om die reden worden in het wetsvoorstel de griffierechten in hoger beroep extra verhoogd in relatie tot die in eerste aanleg. Zelfs voor deze sterk verhoogde tarieven geldt dat voor ruim 80% van de zaken in hoger beroep en cassatie deze aanzienlijk lager zijn dan de kostprijs. Het overige deel van de kosten wordt dus gefinancierd door burgers en ondernemers die niet betrokken zijn in zo'n zaak en wel indirect profiteren van het verder strekkende bereik van een individuele uitspraak.

In hoger beroep worden de huidige drie categorieën – tot € 12.500, tussen € 12.500 en € 100.000 en boven de € 100.000 – vervangen door vijf categorieën, die aansluiten bij de categorieën in eerste aanleg. De eerste categorie tot € 25.000 betreft veruit de meeste zaken die van de kantonrechter in hoger beroep komen (volledig griffierecht bedraagt € 1.250; er zijn ook zaken die naar hun aard voor de kantonrechter gebracht moeten worden, maar waarin het financiële belang groter kan zijn dan € 25.000). De tweede, derde en vierde categorie lopen respectievelijk van € 25.000 tot € 100.000 (griffierecht € 1.875), van € 100.000 tot 350.000 (griffierecht € 3.750) en van € 350.000 tot € 1 miljoen (griffierecht € 6.250). Ten slotte is er voor de grote zaken boven de € 1 miljoen een griffierecht van € 18.750.

De tarieven in cassatie zullen gelijk zijn aan die voor het gerechtshof (zie nader par. 4.6 hierboven).

### *5.2.4. Stroomlijnen akten en verklaringen op grond van de Wgbz*

In de Wgbz staat ten slotte een verzameling akten en verklaringen, waarvoor uiteenlopende tarieven worden berekend: apostilles en legalisaties handtekeningen (€ 18); exequatur, toelating beëdiging, inschrijving arbitraal vonnis, akte depot leveringsvoorwaarden (€ 110), inschrijving huwelijksgoederenregister (€ 131) en verstrekken afschriften en uittreksels (diverse bedragen). De werklust van deze activiteiten wordt niet bijgehouden binnen de rechtspraak. In dit wetsvoorstel worden de tarieven voor





deze categorie zaken gestroomlijnd. De tarieven van een aantal van deze handelingen worden gelijkgesteld met die van een gerechtelijke procedure, wanneer ze daar nauwelijks van te onderscheiden zijn (zoals de afwikkeling van een faillissement). De zeer uiteenlopende tarieven van diverse akten en legalisaties worden teruggebracht tot een beperkt aantal waar het huidige onderscheid niet goed te verklaren is uit de aard van de ervoor vereiste handelingen.

### 5.3. Tariefopbouw bestuurszaken

Voor bestuurszaken bij de rechtbank (en indien van toepassing: in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep) wordt in het nieuwe stelsel het standaardtarief € 500. Dit tarief is gelijk aan het standaardtarief voor een familiezaak, zodat de twee categorieën zaken waarbij een financiële drempel voor toegang tot de rechter het meest gevoelig ligt, onder een relatief laag tarief vallen. Eén standaardtarief voor dergelijke typen rechtszaken bevordert de herkenbaarheid van het tariefstelsel bij de rechtzoekenden. De tariefstijging voor onvermogens is daarmee bovendien relatief beperkt. Voor bestuursrechtzaken die thans niet voor het lage tarief in aanmerking komen, bedraagt het huidige griffierecht voor natuurlijke personen namelijk € 152.

In het nieuwe stelsel varieert het gecompenseerde tarief voor een bestuurszaak van € 125 voor onvermogens, € 250 voor minvermogens tot € 375 voor burgers met een middeninkomen. De tariefstijging voor onvermogens is daarmee relatief beperkt. Zoals ook in het civiele recht bedragen de griffierechten voor bestuurszaken in hoger beroep in het nieuwe stelsel tweeënhalf maal het tarief van de eerste aanleg. Dat wil zeggen dat de nieuwe tarieven achtereenvolgens zijn: € 313 voor onvermogens, € 625 voor minvermogens, € 938 voor burgers met een middeninkomen en € 1.250 voor alle overige rechtzoekenden.

Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 wordt geen griffierecht geheven voor beroepen in asielzaken en vreemdelingenbewaring. Ook onder het nieuwe griffierechtenstelsel blijft dit zo. Noch van de vreemdelingen, noch van het bestuursorgaan wordt in dit type zaken griffierecht geheven.

In onderstaand schema zijn de hoofdlijnen van bovenstaande tarievenstelsel weergegeven. De dubbele cijfers op sommige plaatsen hebben te maken met het verschil in tariefstafels tussen de huidige en de voorgestelde wetgeving.

categorie *	aantal **	werklast Rechtspraak ***	huidige tarieven griffierecht			voorstel nieuwe tarieven griffierecht				
			rechts- personen	natuurlijke personen	min- en on- vermogens	eiser	gedaagde	"midden- inkomen"	min- vermogen de ****	on- vermogen de ****
<b>kanton</b>										
handel	516.324	€ 209								
- fin. belang < € 500	205.409		€ 106	€ 71	€ 71	€ 125		€ 125	€ 125	€ 125
- fin. belang < € 5.000 / onbepaald	284.413		€ 284	€ 142	€ 71	€ 300		€ 225	€ 150	€ 125
- fin. belang > € 5.000	26.502		€ 568 / 1.181	€ 258 / 588	€ 71	€ 500		€ 375	€ 250	€ 125
familie	35.965	€ 241	€ 106	€ 71	€ 71	€ 125		€ 125	€ 125	€ 125
<b>rechtbank, civiel</b>										
handel	61.282	€ 1.503								
- fin. belang < € 100.000	18.632		€ 1.181	€ 588	€ 71	€ 750	€ 750	€ 563	€ 375	€ 188
- fin. belang < € 350.000 / onbepaald	41.277		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.125	€ 750	€ 375
- fin. belang < € 1.000.000	950		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 2.500	€ 2.500	€ 1.875	€ 1.250	€ 625
- fin. belang > € 1.000.000	423		€ 3.537	€ 1.414	€ 71	€ 7.500	€ 7.500	€ 5.625	€ 3.750	€ 1.875
familie	65.633	€ 977	€ 568	€ 258	€ 71	€ 500	€ 500	€ 375	€ 250	€ 125
<b>rechtbank, bestuur</b>	74.420	€ 1.747	€ 302	€ 41 / 152	€ 41 / 152	€ 500	****	€ 375	€ 250	€ 125
<b>gerechtshoven/CBB/CRvB</b>										
handel	9.636	€ 5.446								
- fin. belang < € 25.000	2.836		€ 649 / 1.769	€ 284 / € 649	€ 284	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313
- fin. belang < € 100.000 / onbepaald	5.830		€ 1.769	€ 649	€ 284	€ 1.875	€ 1.875	€ 1.406	€ 938	€ 469
- fin. belang < € 350.000	612		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 3.750	€ 3.750	€ 2.813	€ 1.875	€ 938
- fin. belang < € 1.000.000	246		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 6.250	€ 6.250	€ 4.688	€ 3.125	€ 1.563
- fin. belang > € 1.000.000	112		€ 4.713	€ 1.475	€ 284	€ 18.750	€ 18.750	€ 14.063	€ 9.375	€ 4.688
familie	4.889	€ 4.360	€ 649	€ 284	€ 284	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313
bestuur	12.184	€ 4.553	€ 454	€ 112 / 227	€ 112 / 227	€ 1.250	€ 1.250	€ 938	€ 625	€ 313

\* - exclusief bijzondere categorieën, zoals akten en verklaringen, zaken met een nul-tarief, Hoge Raad en Raad van State  
- zaken met nul-tarief zijn o.a. OTS, BOPZ, asiel, etc.

\*\* aantal op basis van realisatie 2008

\*\*\* de werklast voor de diverse financieel belang-categorieën is niet bekend

\*\*\*\* onvermogensde: laagste inkomensrede in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb); minvermogensde: overige (vier) inkomensredes in de Wrb

\*\*\*\*\* bestuursorganen die, in eerste aanleg of hoger beroep, als verweerder optreden betalen griffierecht wanneer zij door de rechter in het ongelijk worden gesteld

## 6. Impactanalyse

### 6.1. Inleiding

De verhoogde griffierechten zullen effect hebben op het aantal rechtszaken dat rechtzoekenden



starten. Om de vraaguitval te schatten is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. De uitkomsten van deze methodiek zijn door de raad weergegeven in haar reactie op de consultatie (bijlage 3 bij de brief van 31 mei 2011).

Anderzijds is in de periode van januari tot mei 2011 door onderzoeksbureau Significant in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een rekenmodel ontwikkeld waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Dit rekenmodel is via de methodiek van Group Model Building en Systeem Dynamica ontwikkeld door Significant. Daarbij zijn experts betrokken van de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

Om de kwaliteit van het onderzoek van Significant te borgen heeft het WODC de onderzoeksmethode en het concept-rapport aan een nader onderzoek onderworpen en is er een symposium georganiseerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 753, nr. 33). De op basis van het rekenmodel opgestelde impactanalyse is besproken door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB) en een tiental op dit gebied deskundige wetenschappers. De belangrijkste conclusie van het WODC-review en het symposium is dat het modelbouwproces in grote lijnen op een correcte en verantwoorde manier is verlopen. Wel kan de rapportage op een aantal punten worden versterkt. Op grond van de review en het symposium heeft Significant de rapportage van de impactanalyse op een aantal gebieden verduidelijkt: met name door het expliciteren van aannames, gedragsmechanismen en hoe de formules tot stand komen, door het toevoegen van een aantal theoretische kaders en van verwijzingen naar wetenschappelijke literatuur en ten slotte door het toelichten van de gevoeligheidsanalyse. De definitieve rapportage is op 31 mei 2011 aangeboden aan de opdrachtgever.

## *6.2 Prijselasticiteit en Impactanalyse: berekende effecten voor de instroom van rechtszaken*

De effecten van kostendekkende griffierechten op de instroom van zaken van de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing zijn moeilijk in te schatten. Door het effect van kostendekkende griffierechten vanuit twee gezichtspunten te beschouwen, ontstaat een beter perspectief. Een vergelijking van de uitkomsten van de twee benaderingen leert dat Significant de verminderde instroom van civiele zaken systematisch lager inschat en de vermindering van bestuurszaken juist weer hoger. De waarden van de elasticiteiten zoals gehanteerd door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit wetenschappelijk onderzoek. De benadering biedt relatief weinig inzicht in de wijze waarop de verwachte verminderde instroom van zaken tot stand komt. De methodiek van Significant biedt wel een gedetailleerd inzicht in de onderliggende werking. De verschillende in de gerapporteerde verwachtingen zijn wellicht te verklaren uit met name de wijze waarop Significant de gedragsreacties van met name onvermogens, grote bedrijven en mensen met een rechtsbijstandsverzekering heeft verwerkt in het model. Onvermogens met een inkomen onder het basisbehoefteniveau hebben recht op de bijzondere bijstand en zijn volgens het model van Significant daarmee ongevoelig voor de verhoging van griffierechten. Indien de bijzondere bijstand buiten beschouwing wordt gelaten in het Significantmodel, dan vermindert de instroom in eerste aanleg met 3–6%. Volgens Significant kunnen grotere bedrijven de hogere griffierechten in hun prijzen afwentelen op de klanten of kunnen het gemakkelijk betalen en zijn daarmee ook ongevoelig voor de verhoogde griffierechten. Als dit buiten beschouwing wordt gelaten in het model van Significant vermindert de geschatte instroom tussen 7–13%. Ten slotte is ook het aantal verzekerden expliciet bij de berekeningen betrokken. Het buiten beschouwing laten van de mate waarin rechtzoekenden verzekerd zijn in het model leidt nauwelijks tot verdere vraaguitval gezien het gering aantal zaken dat dan in het spel is. Deze drie genoemde variabelen dempen al met al de vermindering van de instroom. Als deze drie variabelen niet op deze wijze in het model zouden zijn opgenomen, dan valt de vermindering van instroom zoals berekend door de Raad (10%) binnen de bandbreedte van de berekeningen van Significant (7–13%). Het onderzoeksresultaat van Significant komt overigens goed overeen met ander onderzoek naar de elasticiteit van griffierechten op de instroom van zaken in de civiele en administratieve sector (Van Velthoven, Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland, 1951–2000 Research Memorandum, Department of economics, Leiden University, 2002). De bevindingen van Significant laten zich als volgt omrekenen naar een prijselasticiteit. De impactanalyse laat een gemiddelde vraaguitval in eerste aanleg zien die ligt tussen 2,7% en 5,2%. De griffierechten gaan volgens het wetsvoorstel gemiddeld met 110% omhoog. Daarmee komt de elasticiteit die berekend kan worden op grond van deze impactanalyse uit op een waarde die ligt tussen de –0.03% en –.005% (Significant, 2011, p. 74). De vermindering in bestuurszaken wordt door Significant daarentegen systematisch hoger geschat dan de verwachtingen van de Raad voor de rechtspraak zijn. Voor bestuurszaken bij rechtbanken wordt in de impactanalyse een zeer omvangrijke daling met 26% (met een bandbreedte van 9%) verwacht. De raad verwacht daarentegen een vermindering van de instroom met 18%. Daarbij moet overigens gelijktijdig worden aangetekend dat in beide berekeningen de uitval in de afzonderlijke



zaakscategorieën binnen de bestuurssector een aanzienlijke variëteit vertoont. De verwachte uitval van zaken in de berekeningen van de raad varieert bijvoorbeeld van 0% (een reguliere vreemdelingenzaak), 17% (een reguliere bestuurszaak) tot 45% (een belastingzaak). De door de raad berekende gemiddelde vermindering van de instroom van 18% valt binnen de bandbreedte die Significant aangeeft. De instroom voor bestuurszaken in hoger beroep (exclusief Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State) vermindert volgens de raad met 13%, terwijl Significant BV een vermindering van de instroom met 16–34% verwacht. De Hoge Raad ten slotte krijgt op termijn te maken met een vermindering van de instroom met ongeveer 22%, met een bandbreedte van plus of min 7%.

Vast staat dat het onzeker is wat de precieze effecten van kostendekkende griffierechten zullen zijn op de instroom van rechtszaken. Door het toepassen van twee methodieken – met ieder hun sterke en zwakke kanten – is getracht een zo goed mogelijk beeld te krijgen van het toekomstig aantal rechtszaken in de diverse onderdelen van de rechterlijke organisatie. Door het toepassen van deze verschillende benaderingwijzen is in de afgelopen maanden meer inzicht gekregen in de bandbreedtes die daarbij in acht moeten worden genomen. Ook de komende maanden zullen de uitkomsten verder worden vergeleken om een nog scherper beeld te krijgen omtrent de effecten van kostendekkende griffierechten. Uitgaande van een pragmatische benadering – waarbij de gemiddelde waarden van de twee benaderingen als uitersten voor de bandbreedtes worden gecombineerd, – wordt in onderstaande tabel een beeld geschetst van de te verwachte vermindering van instroom voor een aantal rechtsgebieden.

Tabel: Verwachte vermindering van instroom naar onderdeel rechterlijke organisatie en rechtsfamilie (in % berekend op basis van zaken waar griffierecht wordt geheven)

	Handel	Familie	Bestuur
Kanton	2%–10%	0%–1%	N.v.t.
Gerecht	1%–3%	1%–5%	18%–26%
Hoger beroep	0%–8%	4%–5%	14%–20%
Cassatie		15%–29%	

In de impactanalyse is niet alleen de vermindering van de instroom op het totaal aantal rechtszaken per onderdeel van de rechterlijke organisatie en rechtsfamilie geanalyseerd. De impactanalyse biedt ook een gedetailleerder inzicht in de effecten van kostendekkende griffierechten op diverse inkomensgroepen, bedrijven, bestuursorganen, rechtsbijstandsverzekeringen en buitengerechtelijke geschiloplossing. Hieronder worden de resultaten van de impactanalyse weergegeven.

### 6.3 Bedrijven

In de impactanalyse is – in samenspraak met de experts – verondersteld dat de reactie van zzp'ers op de verhoging hetzelfde is als de gedragsreactie van particulieren. Voor mkb-bedrijven met twee tot en met vijf medewerkers is aangenomen dat ze half zo gevoelig zijn voor de verhoging als zzp'ers. Het uitgangspunt voor grotere bedrijven is dat ze de extra kosten als gevolg van de hogere griffierechten zullen doorberekenen in de prijs of het verlies van de extra kosten kunnen dragen. De tabel laat zien dat de gemiddelde vermindering van de totale instroom van zaken voor bedrijven dientengevolge slechts 1% is. Wel zijn er grote verschillen in de uitval van kantonzaken en bestuurszaken. De verhoging van de tarieven in kantonzaken leidt door de grote bedrijven – die in de sector kanton voor een belangrijk deel van het aantal zaken verantwoordelijk zijn – derhalve nauwelijks tot minder zaken. Dat ligt anders voor de bestuurssector waar het aantal zaken met 12–24% vermindert. Het aandeel van bedrijven als eiser in bestuurszaken is overigens relatief klein (circa 8%).

### 6.4 Inkomenscategorieën

De vraaguitval die optreedt bij burgers in de verschillende inkomenscategorieën is in de volgende tabel weergegeven. Daarbij zijn de gemiddelde percentages van de vermindering van de instroom in hele procenten weergegeven. Achter de percentages staat tussen haakjes de bandbreedte.



Tabel: Vermindering van de instroom naar zaakstypen en inkomenscategorieën van particuliere burgers (in procenten, berekend op basis van zaken waar griffierecht voor wordt geheven)

Significant					
Uitval in %*	Particulieren totaal	Onvermogend	Minvermogend	Middeninkomen	Overige inkomens
<b>Eerste aanleg</b>	<b>8% (+/- 2%)</b>	<b>4% (+/- 1%)</b>	<b>6% (+/- 2%)</b>	<b>9% (+/- 3%)</b>	<b>11% (+/- 3%)</b>
Kanton					
- handel	2% (+/- 1%)	3% (+/- 2%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)	2% (+/- 1%)
- familie	1% (+/- 0%)	2% (+/- 1%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Civiel					
- handel	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)	1% (+/- 0%)
- familie	5% (+/- 0%)	6% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur	27% (+/- 9%)	5% (+/- 2%)	20% (+/- 7%)	37% (+/- 12%)	47% (+/- 15%)
<b>Hoger beroep</b>	<b>14% (+/- 4%)</b>	<b>5% (+/- 2%)</b>	<b>11% (+/- 3%)</b>	<b>19% (+/- 6%)</b>	<b>23% (+/- 7%)</b>
Handel	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)	0% (+/- 0%)
Familie	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)	5% (+/- 0%)
Bestuur (excl RvS)	26% (+/- 8%)	4% (+/- 2%)	19% (+/- 6%)	36% (+/- 12%)	46% (+/- 15%)

\* afgerond op hele procenten

De percentages geven de verwachte uitval weer binnen de desbetreffende categorie. Bijvoorbeeld: het percentage van kanton (handel) in de categorie onvermogend geeft aan dat wordt verwacht dat circa 3% van de huidige kantonzaken (handel) waarin de eiser onvermogend is, uitvalt als gevolg van de verhoging van de griffierechten. Van belang is hier dat de onvermogenden met een inkomen onder basisbehoefte niveau kunnen worden gecompenseerd via de bijzondere bijstand. Daardoor worden zij in geringe mate getroffen door de verhoging van de griffierechten. Voor zover hier uitval van zaken wordt gerapporteerd, is dat toe te schrijven aan de groep onvermogenden die niet in de bijstand zit. Aangenomen wordt dat deze mensen vervolgens ook de weg naar de bijzondere bijstand niet zullen weten te vinden.

De tabel laat verder zien dat er vooral voor bestuurszaken een groot verschil in uitval tussen de inkomensgroepen wordt verwacht, als gevolg van de oplopende tarieven. Dit verschil is er nauwelijks bij kantonzaken: de zaken die daar vooral zouden gaan uitvallen, zijn zaken met een laag financieel belang. Voor die zaken zijn de griffierechten voor alle inkomensgroepen gelijk (€ 125). Het uitvalpercentage van kantonzaken (familie) en civiele zaken (handel) is dermate laag, dat het verschil tussen de inkomensgroepen verwaarloosbaar is en door de afronding in de tabel niet zichtbaar is. Civiele zaken (familie) vallen naar verwachting alleen uit als de zaak om geld draait; familie zaken met een emotioneel belang vallen niet uit. De manier waarop dit is berekend, leidt ertoe dat de uitval van familie zaken voor alle inkomensgroepen ongeveer gelijk is en door de afronding niet zichtbaar is.

In de consultatieronde is door de Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders de vrees geformuleerd dat de verhoging voor hun doelgroep (personen wier vermogen onder bewind wordt gesteld) – zeg maar: de onvermogenden – fors is en in de praktijk van bewindvoering tot problemen zal leiden. Op zich zou dit probleem beheersbaar zijn als bijzondere bijstand als oplossing soepel, snel en eenduidig door de Nederlandse gemeenten zou worden toegepast. Maar de leden van de genoemde branchevereniging worden in toenemende mate geconfronteerd met gemeentebesturen die uiterst terughoudend zijn bij het inzetten van bijzondere bijstand ten behoeve van bewindvoering. De branchevereniging pleit ervoor de griffierechten met betrekking tot bewindvoeringszaken te handhaven op € 71. Het kabinet is echter van mening dat er zo min mogelijk uitzonderingen gemaakt moeten worden, buiten de vrijstellingen van griffierechten die nu reeds bestaan. Invoering van verlaagde tarieven voor bepaalde categorieën zaken maakt het stelsel ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Het is verder aan de gemeenten om een rechtmatig en doelmatig beleid te voeren ten aanzien van de bijzondere bijstand.

### 6.5. Bestuursorganen

Volgens het wetsvoorstel gaan bestuursorganen als verweerder in bestuurszaken ook griffierecht betalen, waar dat nu niet het geval is, zij het achteraf als ze in het ongelijk zijn gesteld door de rechter. Berekend is dat dit de bestuursorganen € 30 miljoen zal gaan kosten, waarbij rekening is gehouden met vraaguitval. Doordat bestuursorganen door het eigen optreden (proactief handelen, meer contact zoeken met de burger, betere beslissingen nemen) erin zouden kunnen slagen in meer zaken in het gelijk te worden gesteld, kan dat bedrag verder dalen. Bovendien betekent een afname van het aantal bestuurlijke zaken ook een afname van de kosten die bestuursorganen moeten maken om die zaken te behandelen (personeel, administratieve verwerking e.d.). De verwachting is dat bestuursorganen de griffierechten zullen voorkomen door systematisch mediationvaardigheden en proactieve geschiloplossing toe te passen. Dit past bij de doelen van het kabinet om de regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen.



## 6.6 Rechtsbijstandverzekeringen

Verzekeraars reageren op de verhoogde griffierechten naar verwachting in de vorm van een premiestijging. Bij de huidige verwachte verhoging van de griffierechten is de berekende premiestijging echter zo laag (tussen de € 0,15 en € 0,20 per maand) dat deze geen effect heeft op de instroom van zaken bij de rechtspraak. Alleen de autonome groei van het aantal verzekerden (van circa 3,1 miljoen huishoudens met een gezinspolis in 2008 naar circa 3,7 miljoen huishoudens in 2018) wordt daarom in de berekeningen meegenomen.

De Raad voor rechtsbijstand betwist in zijn reactie op de consultatie dat de rechtsbijstandverzekering een dempend effect heeft op de gevolgen van invoering van kostendekkende griffierechten. Er zou sprake zijn van verzadiging van de rechtsbijstandmarkt. Ook het Verbond van Verzekeraars signaleert deze verzadiging. Daar kan echter tegenover gezet worden dat juist de verhoging van de griffierechten burgers en bedrijven ertoe zou kunnen brengen een rechtsbijstandverzekering af te sluiten, waarbij griffierechten gedekt zijn, aldus het Verbond van Verzekeraars. In de impactanalyse is die verzadiging van de markt aangehouden bij het maken van de berekeningen. Het effect van de rechtsbijstandverzekeraars op de vermindering van de instroom blijkt inderdaad zeer beperkt te zijn.

## 6.7 Bedrijfsvoering van de Rechtspraak

Zoals in paragraaf 5.6 aangegeven vormen de effecten van kostendekkende griffierechten op de bedrijfsvoering van de rechtspraak geen onderdeel van de impactanalyse. Deze worden door de Rechtspraak zelf in beeld gebracht en besproken in de financiële paragraaf 8 van dit wetsvoorstel.

## 6.8 Buitengerechtelijke geschiloplossing

Conflicten die niet meer aan de rechter worden voorgelegd, omdat ze uitvallen als gevolg van de hogere griffierechten, zullen op een andere wijze beslecht gaan worden: berusten, zelf doen of het inschakelen van een alternatieve juridische hulpverlener. Er wordt van uitgegaan dat zaken die niet naar de rechter gaan op eenzelfde wijze verdeeld worden over de beschikbare alternatieven (berusten, zelf doen, juridische adviseur inschakelen) als bij aanvang van het potentiële juridische conflict (Velthoven, Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingdelta 2009, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2010, p. 14). Dit betekent dat van de zaken die niet bij de rechter komen door de verhoogde griffierechten er 6% eindigt in berusting. In 42% zal de burger of het bedrijf het probleem zelf ter hand gaan nemen. En in 52% wordt de professionele hulp van een andere (juridische) hulpverlener ingeschakeld. Dit zou betekenen dat van de ongeveer 60.000 zaken die niet meer bij de rechtspraak instromen als gevolg van kostendekkende griffierechten, er bij benadering bij ongeveer 4000 gevallen berusting en passiviteit optreedt, er 24.000 gevallen van verhoogde eigen inzet zullen zijn en bij 30.000 gevallen andere juridische professionals zijn betrokken. Dit is – bij gebrek aan nadere gegevens – een zeer grove benadering, die wel de maatschappelijke effecten van kostendekkende griffierechten in een breder perspectief zet. Dit onderwerp wordt verder besproken in paragraaf 3, waarin de adviezen in het kader van de consultatie van dit wetsvoorstel nader worden besproken.

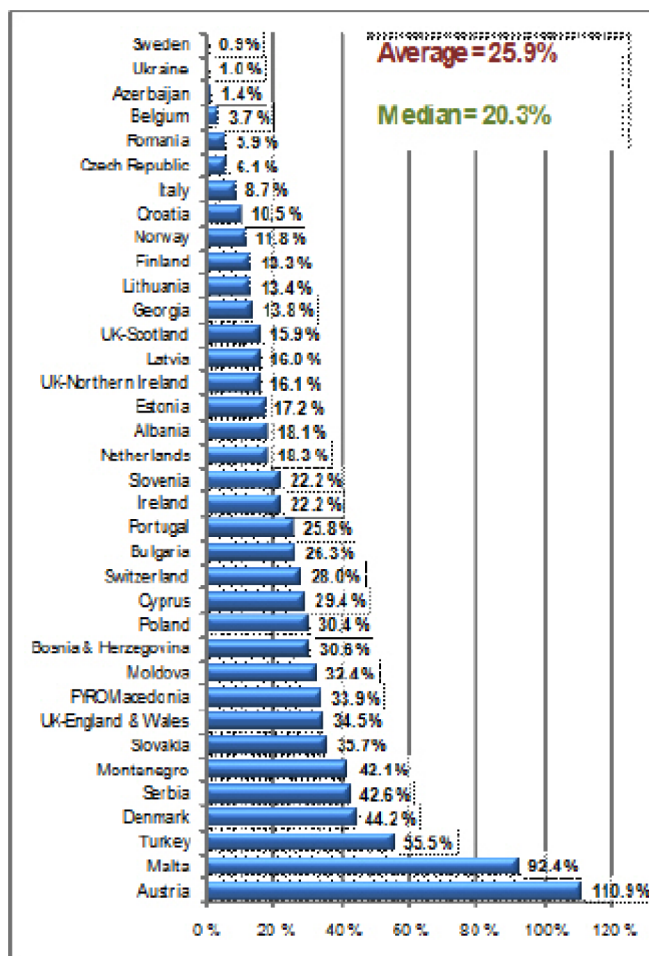
## 7. Internationaal perspectief

Het rapport European Justice Systems 2010 van de Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ, onderdeel van de Raad van Europa) bevat interessante informatie over uitgaven op het terrein van het rechtsbestel. Daaronder ook over de verhouding tussen griffierechten en de totale kosten voor de rechtspraak. Behalve in vijf landen (Frankrijk, IJsland, Luxemburg, Monaco en Spanje) komen griffierechten in allerlei varianten voor. Onderstaande grafiek rangschikt de landen naar de mate waarin de kosten voor rechtspraak worden betaald uit griffierechten. De totale inkomsten uit griffierechten worden afgezet tegen de totale uitgaven voor de rechtspraak.





Figuur 1: Aandeel griffierechten (of belastingen) in het totale budget voor de rechtspraak in 2008, in percentages

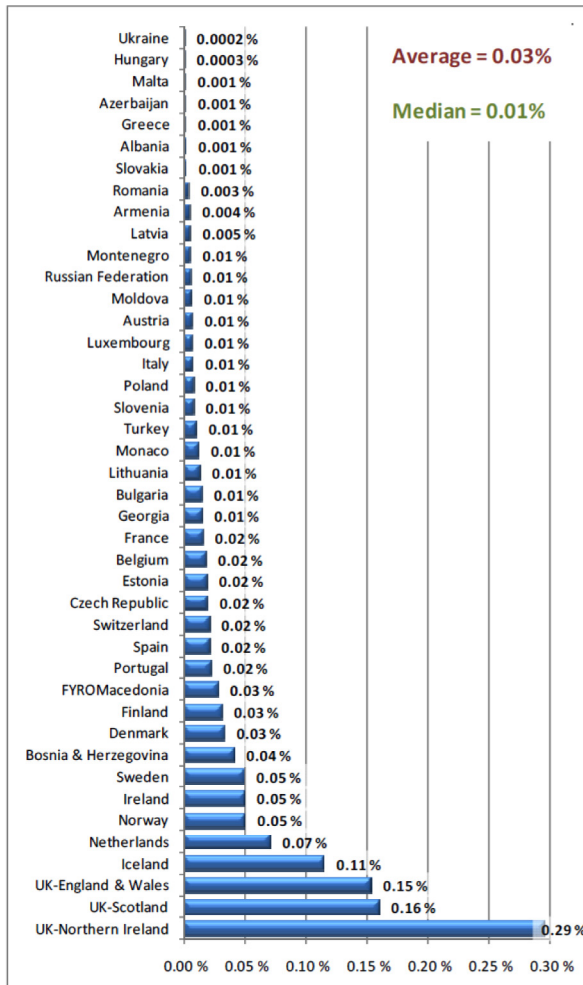


Bron: CEPEJ, 2010, p. 63

Uit de tabel blijkt dat in Nederland van de totale kosten van de Rechtspraak 18,3% wordt gefinancierd met griffierechten. Internationaal scoort Nederland daarmee onder het gemiddelde, dat ligt op 25,9%. Door dit wetsvoorstel zullen de inkomsten met ongeveer € 163 miljoen per jaar toenemen en de uitgaven met € 77 miljoen afnemen. Dat betekent dat de kostendekkendheid van de totale rechtspraak (inclusief het strafrecht) zal stijgen naar 45%. Hiermee zal Nederland stijgen naar plaats vier, beduidend boven het gemiddelde. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de taken van gerechten per land verschillen. In Oostenrijk bijvoorbeeld worden de taken van het kadaster door een rechtbank uitgevoerd. Zouden de inkomsten daarvan niet worden meegerekend, dan zou de kostendekkendheid in Oostenrijk 60% zijn. Dit type uitgesplitste gegevens is voor het merendeel van de landen echter niet beschikbaar.



Figuur 2: Jaarlijks budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand als percentage van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking in 2008.



Bron: CEPEJ, 2010, p. 33.

Nederland spendeert in Europees perspectief relatief veel geld aan de gesubsidieerde rechtsbijstand: gemiddeld € 26 per persoon. De uitgaven in Nederland bedragen 0.07 % van het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking. Nederland staat daarmee op de vierde plaats (figuur 2). Dit komt mede doordat er veel zaken in aanmerking komen voor rechtsbijstand en de gemiddelde vergoeding hoog is in vergelijking met andere landen. Alleen het Verenigd Koninkrijk en IJsland hebben hogere uitgaven.

Niet alleen de inkomsten en uitgaven op het nationale niveau zijn van belang om griffierechten internationaal te kunnen vergelijken. Ook de kosten van specifieke procedures bepalen hoe burgers in de verschillende landen de griffierechten ervaren. Daarvoor zijn gegevens nodig over het soort procedures waarmee iedere burger in zijn perceptie geconfronteerd kan worden en de procedures die in elk van de in de vergelijking te betrekken landen voorkomen. Faure en Moerland (*Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*, WODC-onderzoek 2006) onderzochten de griffierechtenstelsels van enkele EU-lidstaten. Ze vergeleken onder andere de hoogte van de griffierechten van een basispakket van veel voorkomende zaken dat bestaat uit een geldvordering van € 50.000 (bijvoorbeeld letselschade na een ongeval); de precieze grondslag van de vordering is buiten beschouwing gelaten), een echtscheiding, een ontslagzaak met loonvordering (bij een salaris van € 3.000 per maand) en een procedure tegen de bouwvergunning van de buurman. Onder het aantekenen van diverse voorbeholden (de regelingen kennen veel uitzonderingssituaties, de wisselkoersen vertekenen, de koopkracht in de landen verschilt, de samenstelling van genoemd basispakket verschilt per land) blijkt uit deze inventarisatie dat Nederland de hoogste griffierechten berekent wanneer het gaat om civiele zaken voor de rechtbank met een bepaald op geld te waarden belang. De onderzoekers tekenen overigens nadrukkelijk aan dat het een grove schatting betreft.

Vergelijkbare indicaties komen naar voren in een onderzoek van de Europese Unie uit 2007 naar de transparantie van de kosten van civiele gerechtelijke procedures in de EU (J. Albert e.a., *Study on the Transparency of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, december 2007). In de EU belopen



de kosten van een echtscheiding bij de meeste landen minder dan € 100. In zes landen is dat meer, met het Verenigd Koninkrijk aan kop met € 500. Nederland zou ook hier aan kop komen, gezien het basistarief van € 500 voor een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek (60% van de echtscheidingen) en voor eenzijdige verzoeken zonder tegenspraak (20% van de echtscheidingen). Een handelszaak met een financieel belang van € 20.000 kost in de meeste landen tussen de € 200 en € 400. De andere helft gaat daarboven, met als hoogste bedrag € 1.200. In het nieuwe tarievenstelsel wordt dit type zaken in Nederland bij de kantonrechter afgedaan en betaalt alleen de eiser het basistarief van € 500. Aangezien onvermogens, minvermogens en burgers met een middeninkomen gecompenseerd worden, geldt dit hoge tarief slechts voor 40% van de bevolking. Het laatstgenoemde onderzoek bevat nog enkele andere interessante bevindingen ten aanzien van uitgangspunten die in de verschillende landen worden gehanteerd:

- de berekening van de hoogte van de griffierechten is vaak gebaseerd op type zaak en financieel belang; de bedragen variëren sterk, mede door de uiteenlopende rekenregels die de landen hanteren (p. 60–61);
- in de meeste landen is betalen vooraf gebruikelijk (p. 68); sommige landen, zoals Finland, werken met *pay as you go* en laten achteraf betalen (p. 68);
- de hervormingen op het gebied van griffierechten zijn gericht op versimpeling, zoals betalen aan de poort (Italië) en het schrappen van vrijstellingen (Portugal) (p. 70–71).

Het trekken van harde conclusies uit dit type internationale vergelijkingen is – gezien de hiervoor genoemde voorbehouden – alleen op hoofdlijnen mogelijk. Met deze aantekening is het algemene beeld dat Nederlandse rechtzoekenden, gezien in Europees perspectief, relatief veel direct gaan bijdragen aan de Rechtspraak. Nederland wordt echter geen buitenbeentje. De toegankelijkheid wordt bovendien gewaarborgd doordat de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp zich op een hoog niveau bevinden, ook wanneer de lopende taakstellingen voor de rechtsbijstand worden verdisconteerd. Voor meer specifieke, veel voorkomende categorieën (echtscheiding, handelszaak) gaan de griffierechten relatief sterk omhoog, maar ook hier blijft Nederland binnen de bandbreedte van de in Europa bestaande minimum- en maximumgriffierechten. De centrale uitgangspunten van het nieuwe stelsel worden in veel Europese landen gehanteerd, zoals het betalen voorafgaand aan de procedure en het zwaarder aanzetten van het financieel belang bij het bepalen van de omvang van de griffierechten.

## 8. Gevolgen van het wetsvoorstel

### 8.1 Lasten voor justitiabelen

De in dit wetsvoorstel gehanteerde tariefopbouw houdt rekening met de financiële draagkracht van rechtzoekenden. On- en minvermogens en burgers met een middeninkomen betalen niet het standaardtarief, maar een lager tarief. Om voor een lager tarief in aanmerking te komen moet de rechtzoekende een verklaring omtrent de financiële draagkracht aanvragen bij de Raad voor rechtsbijstand.

Voorts wordt ingevoerd dat van de verweerder in bestuurszaken ook voortaan griffierecht wordt geheven. Voor niet-bestuursorganen betekent dit dat in hoger beroep griffierecht verschuldigd is indien er verweer wordt gevoerd. In beroep verandert er voor justitiabelen niets. Alsdan is het bestuursorgaan tegen wiens besluit het beroep gericht is, immers altijd verweerder.

De verklaring omtrent de financiële draagkracht zal voor on- en minvermogens die met een advocaat procederen door die advocaat aangevraagd worden. De advocaat vraagt immers in de praktijk al de rechtsbijstand voor die cliënten aan, samen met zijn eigen subsidie, en de verklaring zal niet meer vergen een extra 'vinkje' op het scherm van de website van de Raad voor rechtsbijstand bij de optie om ten behoeve van verminderde griffierechten een verklaring omtrent de financiële draagkracht aan te vragen. Deze extra handeling voor de advocatuur is uit oogpunt van regeldruk verwaarloosbaar.

Voor on- en minvermogens die zonder advocaat procederen en voor personen met een middeninkomen (die niet voor rechtsbijstand in aanmerking komen) is er wel sprake van een geringe administratieve last, omdat zij zelf de verklaring moeten aanvragen. Ook voor hen zal er een digitale faciliteit geboden worden om de verklaring zo eenvoudig mogelijk aan te vragen. Die aanvraag zal niet meer hoeven te omvatten dan het burgerservicenummer en de gegevens over naam, adres en woonplaats. Vervolgens zal de verklaring bij de griffie bezorgd moeten worden en dat kan tegelijk met de indiening van het desbetreffende processtuk (dagvaarding, verzoekschrift, verweerschrift). Op deze wijze worden de lasten zo beperkt mogelijk gehouden. Voor het digitaal aanvragen van een formulier staan 10 minuten, voor het invullen van BSN-nummer en NAW-gegevens drie, respectievelijk twee minuten en voor ondertekening één minuut. Nu verzending van de op de aanvraag ontvangen verklaring naar de griffie gelijktijdig met de verzending van de processtukken kan gebeuren, hoeft daar geen aparte tijd voor gerekend te worden. Het totaal komt daarmee op zestien minuten per persoon. Daarnaast is er sprake van een verminderde administratieve last, vanwege de vraaguitval. Deze vraaguitval zal ook (deels) plaatsvinden bij de on- en minvermogens. Per saldo is er sprake van een beperkte stijging van de administratieve last.





	vóór inwerkingtreding			ná inwerkingtreding			verschil
	aantal	tijd per zaak	totale tijd	aantal	tijd per zaak	totale tijd	totale tijd
a. aanvragen toevoeging, incl. inkomensverklaring	80.000	0,52 uur	41.333 uur	73.000	0,52 uur	37.717 uur	- 3.617 uur
b. aanvragen inkomensverklaring (zonder toevoeging)	25.000	0,27 uur	6.667 uur	52.000	0,27 uur	13.867 uur	7.200 uur
			<b>48.000 uur</b>			<b>51.583 uur</b>	<b>3.583 uur</b>
procentuele toename							<b>7%</b>

## 8.2 Bestuurslasten

Een belangrijke wijziging die dit wetsvoorstel brengt, is de invoering van de heffing van griffierecht van verweerders in bestuurszaken. Voor bestuursorganen betekent dit dat zij voortaan griffierecht zullen moeten betalen als zij in het ongelijk worden gesteld door de bestuursrechter. Op de financiële gevolgen hiervan wordt hierna onder 8.4 ingegaan.

## 8.3 Gevolgen voor de rechtspraak

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de rechtspraak de nieuwe griffierechtstarieven in rekening moet gaan brengen en in bestuurszaken ook bij verweerders en bij de bestuursorganen wier tegen wier besluiten wordt geprocedeerd griffierechten in rekening moet brengen. Het bestuursorgaan betaalt aan de griffier. Voor zaken die eindigen na de eerste aanleg, betekent dit dat de griffier van de rechtbank – zo nodig – € 5.000 in rekening dient te brengen bij het bestuursorgaan. Voor zaken die eindigen na hoger beroep, doet de griffier van de hogerberoepsinstantie dit. Op de financiële gevolgen hiervan wordt hierna onder 8.4 ingegaan.

## 8.4 Financiële gevolgen

In het Regeerakkoord is een netto ombuiging van € 240 miljoen voor de Rechtspraak opgenomen. Het voorgestelde tarievenstelsel realiseert deze ombuiging. De netto opbrengst is in totaal € 240 miljoen, berekend op basis van cijfers over de aantallen zaken in de verschillende rechtsgebieden, de verschillende rechtscollages en de onderscheiden categorieën financieel belang uit 2008. De vermindering van de uitgaven voor de rechtspraak is € 77 miljoen. De stijging van de ontvangsten is € 163 miljoen. Het in dit wetsvoorstel gepresenteerde compensatiebedrag is € 68 miljoen. Het verschil met het in de Brede Heroverwegingen genoemde bedrag van € 100 miljoen wordt in de eerste plaats verklaard door een aantal gewijzigde beleidsuitgangspunten in het wetsvoorstel. Ten eerste betalen rechtsbijstandsgerechtigden hogere tarieven en worden burgers met een middeninkomen gedeeltelijk gecompenseerd. De on- en minvermogenen worden niet geheel gevrijwaard van een verhoging van de griffierechten. Via het vastgestelde minimumtarief voor handel, familie en bestuur wordt de verhoging begrensd en wordt de toegang tot het recht geborgd. Ten tweede is de kostendekkendheid bepaald op systeemniveau. Op basis van de berekende werklast zou een aantal tarieven te hoog worden. Deze tarieven zijn in het voorliggende voorstel gematigd. Dit speelt met name bij het familierecht, bestuursrecht en hoger beroep (€ 32 miljoen). De rekenexercitie is goed onderbouwd, maar het blijft een schatting met marges. Vandaar dat de basistarieven zijn berekend met bedragen die een veelvoud zijn van € 25.

In het tarievenstelsel leveren sommige typen zaken meer op dan de kostprijs en andere minder. Meeropbrengsten worden gegenereerd door de handelszaken kanton (€ 13 miljoen) en handelszaken civiel (€ 19 miljoen). De tarieven van de volgende zaakstypen leveren daarentegen minder op: familiezaken rechtbank (€ 12 miljoen), bestuurszaken rechtbank (€ 34 miljoen) en hoger beroep (€ 25 miljoen). In het huidige systeem van financiering uit de algemene middelen via belastingheffing betalen burgers en ondernemingen die nooit naar de rechter hoeven te gaan mee aan de gerechtelijke procedures die door anderen worden gevoerd. Die kring wordt nu beperkt tot een deel van diegenen die er daadwerkelijk gebruik van maken. Maar ook voor hen is de mate waarin zij meebetalen aan andere procedures niet altijd even omvangrijk. De indeling in categorieën is grof, zodat in vrijwel iedere categorie zowel zaken voorkomen die nauwelijks bewerkelijk zijn als zaken die juist heel bewerkelijk zijn. Alleen bij het afrekenen per zaak en per gerechtshandeling – *pay as you go* – is dit te vermijden. Zoals gezegd wordt daar niet voor gekozen door de administratieve lasten die dat met zich brengt en de ondoorzichtigheid van het financiële risico dat procespartijen lopen.

Zoals eerder aangegeven, zijn de effecten van kostendekkende griffierechten op de zaakstromen van de rechtspraak en buitengerechtelijke geschiloplossing moeilijk in te schatten. Er liggen nadere berekeningen voor via twee verschillende methoden: enerzijds de in het advies van de Raad voor de rechtspraak bijgestelde berekeningen met de methodiek van de prijselasticiteiten. Anderzijds de door Significant BV. berekende effecten met de methodiek van Group Model Building en Systeemdynamica. Hoewel beide berekeningen her en der van elkaar afwijken, wijzen de berekende effecten grofweg in



dezelfde richting. In beide berekeningen wordt de grootste vraaguitval verwacht in het bestuursrecht en in het hoger beroep. De financiële effecten van deze berekeningen passen – gegeven een bepaalde bandbreedte – binnen de door het Kabinet ingeboekte netto ombuiging van € 240 miljoen.

De Raad komt in zijn advies tot een meeropbrengst bij de griffierechten van € 180 miljoen. Deze meeropbrengst is echter berekend ten opzichte van de verwachte en niet de oorspronkelijk begrootte opbrengst op basis van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz) die per 1 november 2010 in werking is getreden. Omdat de verwachte opbrengst circa € 15 miljoen hoger ligt dan de 5% stijging van de opbrengsten van de Wgbz, waarvan in de oorspronkelijk vastgestelde begroting is uitgegaan, kan de door de Raad berekende meeropbrengst van € 180 miljoen met € 15 miljoen worden verhoogd. Meenemend een besparing van € 51 miljoen vanwege vraaguitval bij gelijkblijvende werklust per zaak levert ook de berekening van de Raad de beoogde ombuiging van € 240 miljoen op.

Hierbij wijst de Raad er wel op een kostenverhogend prijseffect te verwachten van circa € 19 miljoen, omdat de vraaguitval niet willekeurig is. De Raad geeft aan te verwachten dat de vraaguitval vooral zal plaatsvinden bij de lichtere, minder bewerkelijke zaken. Dit gaat ten koste van de beoogde ombuiging. Waar en in welke omvang de vraaguitval plaatsvindt, is echter moeilijk in te schatten. Dat binnen de verschillende zaakscategorieën de vraaguitval verschillend zal uitpakken, zoals de Raad in zijn advies stelt, is niet ondenkbaar. Er zijn echter ook effecten denkbaar waarbij juist de arbeidsintensieve zaken zullen uitvallen of minder arbeidsintensief worden, bijvoorbeeld omdat er geen verweer (meer) zal worden gevoerd. De omvang en de richting van het prijseffect is dus zeer onzeker. De effecten op de ontwikkelingen van de zaaksaantallen zullen na invoering dan ook nauwkeurig worden gevolgd. Mocht een onverwachte verschuiving in de zaaksaantallen plaatsvinden dan wel uit nader onderzoek binnen een zaakscategorie de werklust hoger blijken, dan zal het departement dit in goed overleg met de Raad een plaats geven in de driejaarlijkse prijsonderhandelingen en – indien nodig – ook tussentijds.

De Raad voor de rechtspraak geeft aan er dat eventuele frictiekosten zijn, omdat de wijziging van de capaciteitsbehoefte door de vraaguitval niet (volledig) kan worden opgevangen met natuurlijk personeelsverloop. Dit risico is aanwezig. Anderzijds geeft de Raad op basis van prognosemodellen ook aan een stijging te verwachten van de capaciteitsbehoefte.

De Raad geeft aan dat er sprake zal zijn van (eenmalige) implementatiekosten. Deze worden ingeschat op € 4 miljoen. De regering erkent dat er sprake zal zijn van implementatiekosten. Deze zullen binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden gedekt. Over de exacte hoogte en dekking hiervan zal nader worden overlegd met de Raad.

Voor bestuursorganen zijn er zowel gunstige als ongunstige financiële gevolgen aan dit wetsvoorstel verbonden. Enerzijds leidt de introductie van griffierechten voor bestuursorganen tegen wier besluit wordt geprocedeerd tot een stijging van uitgaven. Anderzijds zal de vraaguitval in bestuurszaken echter tot een vermindering van zaken leiden. Voor zaken die uitvallen geldt dat er niet alleen geen griffierecht hoeft te worden betaald, maar dat er evenmin kosten hoeven te worden gemaakt voor het voeren van de procedures, noch bestaat er risico op een proceskostenveroordeling. Verwacht wordt dat bestuursorganen door proactief handelen, meer contact met de burger en de inzet van mediationvaardigheden in het voortraject, meer procedures zullen kunnen voorkomen.

## 9. Evaluatie Wgbz

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer op 28 september 2010 is door de Minister van Justitie toegezegd dat er na vijf jaar een evaluatie van het nieuwe griffierechtenstelsel zou plaatsvinden (Handelingen I 2010/11, p. 1–29). In antwoord op vragen van het Kamerlid Janssen (SP) is de Tweede Kamer op 8 maart 2011 gemeld dat deze toezegging van kracht blijft (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1704). In 2015 zal de Wgbz worden geëvalueerd met inachtneming van zowel de wijzigingen als gevolg van het invoeren van kostendekkende griffierechten, als ook de gevolgen van de wijzigingen in dit wetsvoorstel. Het zal dus gaan om een integrale evaluatie van de gehele griffierechtenstelsel in het civiel- en het bestuursrecht, drie jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en vijf jaar na inwerkingtreding van de Wgbz. Centrale probleemstelling van het in 2015 door het WODC te publiceren evaluatieonderzoek zal zijn in hoeverre de doelstellingen van het nieuwe griffierechtenstelsel voor burgerlijke en bestuurszaken zoals ingevoerd per 1 november 2010, 1 januari 2011 en medio 2012 zijn gerealiseerd. Zijn er (ongewenste) neveneffecten of zijn er (ongewenste) neveneffecten te verwachten?

Een belangrijk onderdeel voor een goede evaluatie is een goede en tijdige verzameling van de benodigde informatie. Op dit moment zijn nog niet alle gegevens voor een valide en betrouwbare beantwoording van de onderzoeksvragen voorhanden. Hiervoor is kwantitatieve informatie nodig over de volgende handelingen:

1. het al dan niet betaald hebben van het griffierecht onderscheiden naar eiser (verzoeker) en gedaagde (verweerder), met de datum waarop het eventuele griffierecht door hen is betaald;
2. de toepassing van de hardheidsclausule bij het niet betalen van het griffierecht, onderscheiden naar eiser (verzoeker) en gedaagde (verweerder), en de datum waarop dit is gebeurd;
3. de verstekveroordeling als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;
4. de niet-ontvankelijkheidsverklaring als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;



5. het ontslag van instantie als gevolg van het niet betalen van het griffierecht;
6. de proceskostenveroordeling en de hoogte ervan;
7. het negeren van het verweerschrift door de rechter vanwege het niet betalen van het griffierecht door verweerder;
8. het mondeling bepleiten van de zaak door verweerder zonder griffierecht betaald te hebben.

Tijdens de behandeling van de Wgbz in de Eerste Kamer heeft de Minister van Justitie ook toegezegd dat de effecten van de inning van het griffierecht aan het begin van de procedure gedurende enige tijd na de inwerkingtreding van de wet worden bijgehouden (Handelingen I 2010/11, p. 1–29). Met de Raad voor de rechtspraak zullen afspraken worden gemaakt om de opzet en werking van de informatiesystemen zodanig aan te passen dat deze beleidsinformatie beschikbaar komt. Zodra deze informatie beschikbaar is, zal deze aan de Tweede en Eerste Kamer worden verzonden.

## 10. Innovatie in de geschilbeslechting

Zoals gezegd wordt parallel aan dit wetsvoorstel een innovatieagenda ontwikkeld om geschillen effectiever, eenvoudiger, sneller of goedkoper tot een oplossing te brengen. Het gaat daarbij zowel om de innovatie van juridische procedures, als om de toegang tot de oplossing van een geschil. Dus niet alleen om verbeteringen in de procespraktijk of het procesrecht, maar ook in een verbeterde beschikbaarheid van alternatieve oplossingsmogelijkheden. Het opstellen, uitwerken en implementeren van de innovatieagenda zal zoveel mogelijk gebeuren in samenspraak en samenwerking met de Rechtspraak, de advocatuur, gerechtsdeurwaarders en andere professionals.

### 10.1 Alternatieve geschilbeslechting

Hogere griffierechten zullen mensen met problemen stimuleren andere oplossingsstrategieën te beproeven. Wanneer bestuursorganen de helft van het griffierecht moeten betalen, worden zij gestimuleerd in contacten met burgers betere informatie te geven en burgers beter te bejegenen (bijvoorbeeld door de inzet van mediationvaardigheden). Ondernemers en hun brancheverenigingen worden gestimuleerd meer gebruik te maken van de mogelijkheden van geschillencommissies. Mede door een subsidieregeling voor initiële kosten is het aantal branches dat is aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken sinds 2007 met 13 toegenomen tot 51. Ook mediation, waarvoor on- en minvermogenden een toevoeging kunnen krijgen op grond van de Wet op de rechtsbijstand, kan hier een rol vervullen.

### 10.2 Innovatie

Het bevorderen van effectieve procedures betekent niet dat alle procedures hetzelfde, eenvoudig en goedkoop moeten zijn. Voor sommige complexe zaken met grote belangen zullen partijen vooral hechten aan een grondige beoordeling door de rechter, ook al duurt de procedure daardoor langer en kost deze meer. Voor andere zaken over kleinere belangen moeten burgers en bedrijven kunnen rekenen op een eenvoudigere afdoening binnen een redelijk korte termijn tegen niet al te hoge kosten. In het voorgestelde griffierechtenmodel komt dit deels terug in civiele zaken door de indeling naar financieel belang. Het ligt in de bedoeling om het aanbod van soorten procedures in de toekomst meer te gaan differentiëren. De Rechtspraak is hier primair aan zet, in samenwerking met andere partners in de civiele en bestuursrechtelijke keten. In de Agenda voor de Rechtspraak 2011–2014 zet de Raad voor de rechtspraak in op zaaksdifferentiatie om te zorgen dat de beslechting van geschillen zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van onderliggende problemen van partijen en samenleving. De realiteit is tegelijkertijd dat de Rechtspraak de komende jaren met ingrijpende organisatieveranderingen te maken heeft (competentiegrensverhoging kanton, gerechtelijke kaart), waarin innovaties in het procesrecht moeten worden ingepast. Het nu voorgestelde tarievenmodel is een eenvoudig model. Efficiëntere inrichting van procedures kan op termijn leiden tot verdere differentiatie van griffierechten.

## Artikelen

### Artikel I – Algemene wet bestuursrecht

#### *I onderdeel A (Artikel 8:41)*

Het tweede lid van artikel 8:41 vervalt. De hoogte van het griffierecht dat moet worden betaald door de indiener van het beroep, volgt voortaan uit het nieuwe artikel 8:41a dat hierna zal worden toegelicht. Het nieuwe tweede lid bepaalt de hoogte van het griffierecht indien het een beroepschrift ter zake van twee of meer samenhangende besluiten of van twee of meer indieners ter zake van hetzelfde besluit betreft. Indien het een beroepschrift betreft ter zake van twee of meer samenhangende besluiten, wordt de hoogte van het griffierecht bepaald aan de hand van artikel 8:41a. Het gevolg hiervan is dat



de financiële draagkracht van de indiener van het beroepschrift de hoogte van het griffierecht bepaalt. Dit griffierecht behoeft slechts eenmaal te worden voldaan. Samenhangende besluiten zijn besluiten die voortkomen uit één samenstel van feiten en omstandigheden. Per geval zal worden bezien of hiervan sprake is. Voorbeelden van samenhangende besluiten zijn het beroep tegen een ontslagbesluit en tegen het benoemingsbesluit van een ander en beroep tegen fiscale besluiten die op één aanslagbiljet zijn vermeld.

Indien het een beroepschrift betreft van twee of meer indieners ter zake van hetzelfde besluit, bedraagt het griffierecht eenmaal het basistarief dat is genoemd in artikel 8:41a. In een dergelijk geval kunnen de verschillende indieners de kosten delen. In bepaalde gevallen zal voor het indienen van een gezamenlijk beroepschrift tegen hetzelfde besluit een hoger griffierecht verschuldigd zijn. Niets staat eraan in de weg dat de indieners in een dergelijk geval ieder voor zich beroep instellen. Indien verschillende belanghebbenden elk voor zich beroep instellen tegen hen betreffende soortgelijke besluiten, dan dienen zij ieder voor zich griffierecht te betalen (CRvB 28 april 1995, TAR 1995, 169). De wijziging van het derde lid was nodig omdat het tweede lid van artikel 8:41 is vervallen.

#### *I onderdeel B (Artikel 8:41a)*

De tarieven voor het griffierecht dat de indiener van een beroepschrift verschuldigd is, staan in het nieuwe artikel 8:41a. Het basistarief van € 500 staat in het eerste lid. Anders dan voorheen in het bestuursrecht het geval was wordt er voor dit basistarief geen onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen (zie ook paragraaf 1 van het algemeen deel van deze toelichting).

Uit het tweede en derde lid volgt dat de financiële draagkracht van een natuurlijke persoon ertoe kan leiden dat niet het basistarief wordt geheven, maar een lager bedrag. Voor natuurlijke personen die on- of minvermogend zijn of die een middeninkomen hebben, wordt het basistarief verminderd met respectievelijk 75%, 50% of 25%. Dit betekent dat onvermogenden € 125 betalen, minvermogenden € 250 en mensen met een middeninkomen € 375.

De indiener van het beroepschrift die voor vermindering van griffierecht in aanmerking wenst te komen, verzoekt het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand een verklaring omtrent zijn financiële draagkracht af te geven. Het bestuur van de raad maakt voor de vaststelling van het inkomen gebruik van gegevens die de Belastingdienst levert. Deze methode vloeit voort uit de Aanpassingswet basisregistratie inkomen en wordt hierna nader toegelicht bij artikel IV (Wet op de rechtsbijstand). Om die gegevens bij de Belastingdienst te kunnen opvragen wordt van de verzoeker gevraagd zijn burgerservicenummer of sofinummer op te geven.

De indeling in inkomenscategorieën sluit voor de on- en minvermogenden aan bij het stelsel dat volgt uit de Wet op de rechtsbijstand en het daarop gebaseerde Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Onder burgers met een middeninkomen vallen degenen die een inkomen hebben dat hoger is dan het inkomen van minvermogenden op grond van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, maar lager dan € 31.000 voor alleenstaanden en € 47.000 voor degenen die een gemeenschappelijke huishouding voeren. 60% van de bevolking valt hiermee onder een van de inkomenscategorieën waarmee in aanmerking kan worden gekomen voor een lager griffierecht dan het basistarief. Uiteraard wordt ook rekening gehouden met het vermogen waarover mensen beschikken. Criterium daarbij is het heffingsvrije vermogen dat volgt uit de artikelen 5.5 en 5.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Als de natuurlijke persoon beschikt over een vermogen dat hoger is dan dit heffingsvrije vermogen, betaalt deze het basistarief als bedoeld in het eerste lid. Op deze wijze wordt voorkomen dat personen die geen inkomen hebben, maar wel vermogen, voor een lager griffierecht in aanmerking komen. Ook rechtspersonen kunnen onder omstandigheden in aanmerking komen voor vermindering van griffierechten (vgl. Hof van Justitie van de EU 22 december 2010, zaak C-279/09). Op grond van het vierde lid kunnen zij, evenals natuurlijke personen, het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand verzoeken hun financiële draagkracht vast te stellen. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand geeft dergelijke verklaringen ook af aan rechtspersonen die op grond van de Wet griffierechten in burgerlijke zaken in aanmerking wensen te komen voor betaling van het lage griffierecht. Het bestuur van de Raad onderzoekt in een dergelijk geval de jaarstukken van de rechtspersoon van het voorafgaande jaar en beziet wat het eigen vermogen en het liquide vermogen is en of er voorzieningen voor juridische kosten zijn. Bij een vereniging wordt tevens de hoogte van de contributie in de beschouwing betrokken. Op grond van deze informatie verklaart het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand vervolgens of de rechtspersoon al dan niet voor het lage tarief in aanmerking komt. Deze systematiek sluit aan bij de Wet op de rechtsbijstand (artikel 36).

Er is bij rechtspersonen niet gekozen voor vier verschillende tariefcategorieën zoals bij natuurlijke personen (on- en minvermogenden, middeninkomens en vol tarief). Rechtspersonen betalen het basistarief van € 500 of, indien in redelijkheid niet kan worden verlangd dat het basistarief wordt betaald, het verlaagde tarief van € 250. Dit is in overeenstemming met de hoogste categorie eigen bijdrage die dergelijke rechtspersonen voor de rechtsbijstand moeten betalen. Een verdere uitsplitsing in categorieën griffierechten is mede met het oog op de uitvoeringslasten hiervan, niet wenselijk. De meeste rechtspersonen kunnen het basistarief dragen. Uit het bovengenoemde arrest van het Hof van Justitie volgt reeds dat wat rechtspersonen betreft rekening kan worden gehouden met 'de situatie waarin deze zich bevinden.' Het Hof overwoog: 'Zo kan hij met name de vorm van de betrokken





rechtspersoon, de vraag of deze al dan niet een winsttoegmerk heeft, alsmede de financiële draagkracht van de vennoten of aandeelhouders ervan en de mogelijkheid voor deze om de voor de indiening van de vordering in rechte noodzakelijke bedragen te verkrijgen, in de overweging betrekken'.

De verklaring van het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand waarin de financiële draagkracht van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon is vastgesteld, is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Het is van belang dat degene die voor een verlaging van het griffierecht in aanmerking wil komen, deze verklaring tijdig aanvraagt. Het is het meest praktisch als de verklaring tezamen met het beroepschrift wordt ingediend. Noodzakelijk is dit evenwel niet. Het is voldoende als de griffie erover beschikt op het moment waarop zij de griffierechten daadwerkelijk heft.

Hoewel de verklaring van de raad voor rechtsbijstand doorgaans binnen enkele dagen zal worden verstrekt, kan niet uitgesloten worden dat dit soms niet het geval is. Op die situatie zien het vijfde en zesde lid. Als een partij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven de verklaring wel heeft aangevraagd maar buiten zijn schuld nog niet heeft ontvangen, dan heft de griffier € 125 griffierecht. Voorwaarde is wel dat de partij een afschrift van de aanvraag voor de verklaring overlegt. Als de verklaring later alsnog wordt verkregen, dient deze door de partij zo snel mogelijk aan te griffie te worden overgelegd. Als uit de verklaring blijkt dat de partij een hoger griffierecht verschuldigd is, dient hij het verschil uiteraard bij te betalen.

#### *I onderdeel C (artikel 8:52)*

Dit is een technische wijziging die nodig was omdat het tweede lid van artikel 8:41 is vervallen (onderdeel A).

#### *I onderdeel D (artikel 8:74)*

Artikel 8:74, eerste lid, dwingt de rechtbank tot het toekennen van twee vergoedingen indien zij het beroep gegrond verklaart. De regel dat de uitspraak inhoudt dat aan de indiener het door hem betaalde griffierecht wordt vergoed blijft ongewijzigd. Nieuw is dat de uitspraak daarnaast inhoudt dat aan de griffier een griffierecht van € 5.000 moet worden betaald indien er geen hoger beroep wordt ingesteld. Als de zaak eindigt na de uitspraak van de rechtbank – of de uitspraak van een college dat in eerste en enige aanleg oordeelt – moet het bestuursorgaan derhalve een bijdrage van € 5.000 in de kosten van de rechtspraak aan de griffier betalen. Het bedrag hoeft uitsluitend te worden voldaan indien er geen hoger beroep wordt ingesteld. Wordt er wel hoger beroep ingesteld dan wordt aan het eind van de gehele procedure bezien welke bijdrage in de kosten van de rechtspraak het bestuursorgaan dient te betalen.

Het derde lid van artikel 8:74 voorziet erin dat de uitspraak ook als het beroep niet gegrond wordt verklaard, kan strekken tot vergoeding van het betaalde griffierecht aan de indiener van het beroepschrift of betaling van een bijdrage in de kosten van de rechtspraak. Ten aanzien van de vergoeding van het betaalde griffierecht aan de indiener van het beroepschrift geldt deze verplichting reeds op grond van het tweede lid. Het derde lid voegt hieraan toe dat als het bestuursorgaan een verwijt kan worden gemaakt, het bestuursorgaan de bijdrage van € 5.000 aan de griffier verschuldigd is. Een verplichting tot vergoeding van griffierecht wordt – zo blijkt uit de jurisprudentie – alleen opgelegd indien daarvoor een bijzondere reden is. Voorbeelden van bijzondere redenen zijn: niet-ontvankelijk- of onbevoegdverklaring na onjuiste rechtsmiddelenvoorlichting (vgl. ABRvS 21 november 2001, JB 2002/22), ongegrondverklaring na toepassing van artikel 6:22 of anderszins passeren van een gebrek waartegen redelijkerwijs kon worden opgekomen (vgl. ABRvS 7 juli 1997, H01.96.1111) of niet-ontvankelijkheid wegens verval van procesbelang door fouten van het bestuursorgaan (vgl. ABRvS 30 januari 2001, E01.99.0161/1). Als het zo is dat het bestuursorgaan zich verwijtbaar heeft gedragen ten opzichte van de indiener van het beroep, dan dient de bestuursrechter tevens in de uitspraak te bepalen dat het bestuursorgaan de vergoeding van € 5.000 voor de kosten van de rechtspraak verschuldigd is. Ook hier geldt weer dat de vergoeding in de kosten van de rechtspraak uitsluitend wordt betaald indien er niet in hoger beroep wordt gegaan.

Aangezien het hoger beroep kan worden ingesteld door zowel een belanghebbende als het bestuursorgaan, is in zijn algemeenheid bepaald dat het bestuursorgaan het griffierecht niet hoeft te betalen indien er in hoger beroep wordt gegaan. In dat geval beoordeelt de hogerberoepsrechter of het bestuursorgaan griffierecht verschuldigd is en zo ja, hoeveel.

Het vierde lid ziet op het geval er een verzoek om voorlopige voorziening is toegewezen. Alsdan is het bestuursorgaan eveneens griffierecht verschuldigd. Het tarief voor de voorlopige voorziening bedraagt € 5.000 en wordt opgenomen in de uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening. Indien de uitspraak van de bestuursrechter in de bodemprocedure strekt tot gegrondverklaring van het beroep en er is eerder tevens een verzoek om voorlopige voorziening toegewezen, wordt het bedrag dat het bestuursorgaan verschuldigd was voor de voorlopige voorziening, opgeteld bij het bedrag dat het verschuldigd is voor de bodemprocedure. Als de voorlopige voorziening werd afgewezen hoeft het daarvoor uiteraard niet te betalen. In dat geval is het bestuursorgaan € 5.000 verschuldigd indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart.



Mogelijk is ook dat er reeds in de fase voorafgaand aan het beroep een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan. Als dit verzoek is toegewezen, wordt er € 5.000 opgeteld bij het griffierecht dat het bestuursorgaan verschuldigd is.

#### *I onderdeel E (Artikel 8:82)*

De toelichting op de wijzigingen in artikel 8:41a geldt mutatis mutandis ook voor de wijzigingen van artikel 8:82, derde lid. Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening kan worden ingediend door een partij in de hoofdzaak (artikel 8:81, tweede lid, Awb). In *beroep* kan dit de aanlegger in de hoofdzaak zijn, maar ook een door de bodemrechter als partij in de hoofdzaak toegelaten partij (artikel 8:26 Awb). In *hoger beroep* kan ook het bestuursorgaan om wiens besluit het procederen begonnen is, een verzoek indienen.

#### *I onderdeel F (artikel 8:84)*

Indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening toewijst en het bestuursorgaan in het ongelijk stelt, houdt de uitspraak tevens in dat door het bestuursorgaan aan de griffier een griffierecht van € 5.000 wordt betaald. Dit griffierecht wordt pas in rekening gebracht als de rechtbank uitspraak heeft gedaan en als de uitspraak strekt tot gegrondverklaring van het beroep. Het bestuursorgaan is in dat geval dus € 10.000 verschuldigd. Dit laatste bedrag volgt uit de uitspraak in de bodemprocedure. Een verzoek om voorlopige voorziening kan ook worden gedaan gedurende de bezwaarfase of het administratief beroep. Als het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld bepaalt de bestuursrechter in zijn uitspraak dat het bestuursorgaan € 5.000 verschuldigd is. Dit bedrag moet worden voldaan indien er niet in beroep wordt gegaan tegen de beslissing op bezwaar of de beslissing op het administratief beroep. Wordt er wel in beroep gegaan, dan neemt de bestuursrechter het bedrag mee bij zijn berekening van het verschuldigde tarief in de einduitspraak.

#### *I onderdeel G (artikel 8:86)*

Als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak bij een voorlopige voorzieningsprocedure, komt de uitspraak van de voorzieningenrechter in de plaats van de uitspraak die de rechtbank anders nog in de bodemprocedure zou moeten doen. Als de zaak eindigt na deze uitspraak en het bestuursorgaan is bij deze uitspraak in het ongelijk gesteld, dient het bestuursorgaan een griffierecht van € 10.000 te betalen aan de griffier, tenzij er hoger beroep wordt ingesteld. In dit laatste geval beoordeelt de hogerberoepsrechter of het bestuursorgaan griffierecht verschuldigd is en zo ja, hoeveel. Het bedrag is gelijk aan het bedrag dat betaald zou moeten worden als er niet zou zijn kortgesloten. Dit is bepaald omdat ook de verzoeker om voorlopige voorziening twee maal griffierecht betaalt: eenmaal voor het instellen van beroep en eenmaal voor het doen van het verzoek om voorlopige voorziening.

#### *I onderdeel H (artikel 8:108)*

Artikel 8:41, tweede lid, is vervallen. De tarieven voor het griffierecht staan voortaan in artikel 8:41a. Dit artikel is niet van toepassing op het hoger beroep. Voor het hoger beroep geldt een ander griffierecht dan voor beroep.

Voorts is artikel 8:82 niet van toepassing op het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit nam, waarover wordt geprocedeerd. Op andere verzoekers om voorlopige voorziening blijft het artikel wel van toepassing. De tarieven die gelden voor het bestuursorgaan staan in het nieuwe derde lid. Als het verzoek om voorlopige voorziening tijdens het hoger beroep wordt gedaan, is het bestuursorgaan bij verlies € 25.000 verschuldigd als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak en € 12.500 als er nog een bodemprocedure volgt. Dit bedrag is als volgt berekend: in de fase van het hoger beroep bedraagt het griffierecht 2,5 maal het tarief in beroep. Dit tarief is dus € 12.500. Als de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak doet in de hoofdzaak, betaalt het bestuursorgaan bij verlies twee maal dit bedrag. Zie verder de toelichting onder onderdeel F en G.

#### *I onderdeel I (artikel 8:109)*

Griffierecht wordt geheven zowel van degene die hoger beroep instelt, als van degene die verweer voert. Hoger beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende (hetzij eiser in eerste aanleg, hetzij een in eerste aanleg toegelaten partij ex artikel 8:26, hetzij een andere belanghebbende) en het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan betaalt niet direct bij aanvang van het hoger beroep. Evenals bij beroep, betaalt het bestuursorgaan na afloop een griffierecht dat door de hogerberoepsrechter in de uitspraak wordt bepaald. Zie hierover verder artikel 8:113. artikel 8:104 regelt tegen welke uitspraken hoger beroep openstaat. Verweer kan schriftelijk, maar ook mondeling tijdens de zitting worden gevoerd. In beide gevallen wordt griffierecht geheven. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw tarief voor de griffierechten in hoger beroep in bestuursrech-



telijke zaken. In hoger beroep bedragen de griffierechten voortaan tweeënhalve maal het bedrag van de griffierechten in eerste aanleg. De bedragen worden afgerond op hele euro's. Aangezien het basistarief in beroep € 500 bedraagt, bedraagt het basistarief in hoger beroep voortaan € 1250. De verlaagde tarieven bedragen achtereenvolgens: € 313 voor onvermogenen, € 625 voor minvermogenen en € 938 voor burgers met een middeninkomen.

Op het door bestuursorganen te bepalen griffierecht is het derde lid van toepassing. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid betalen zij het griffierecht niet vooraf, maar achteraf indien zij door de bestuursrechter in het ongelijk zijn gesteld. Bovendien geldt voor bestuursorganen een ander tarief dan voor de andere partijen in een bestuursrechtelijke procedure. De tarieven staan in artikel 8:113.

#### *I onderdeel J (Artikel 8:110)*

Bij de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is overwogen voor het incidenteel hoger beroep griffierecht te heffen. Bij die gelegenheid is daar echter van afgezien omdat er pas beperkt ervaring was opgedaan met het incidenteel hoger beroep in het bestuursrecht, te weten in het belastingrecht. Deze ervaringen waren positief, maar gaven toen nog geen aanleiding voor de verwachting dat van de mogelijkheid op grote schaal gebruik zal worden gemaakt. Aangekondigd werd evenwel dat bij een volgende evaluatie zou worden bezien of het wenselijk is alsnog over te gaan tot het heffen van griffierechten. De wenselijkheid van invoering van kostendekkende griffierechten maakt het thans noodzakelijk om ook bij incidenteel beroep over te gaan tot het heffen van griffierechten.

Bij de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is gewezen op een mogelijke complicerende factor aan het heffen van griffierechten bij incidenteel beroep. Deze hield in dat het mogelijk is dat een verweerschrift in eerste instantie niet wordt herkend als incidenteel beroep, maar dat in de loop van het geding wel blijkt te zijn. Dan zou alsnog griffierecht moeten worden geheven. Deze complicerende factor doet zich thans niet meer voor omdat ook van verweerder griffierecht wordt geheven. Als het incidenteel hoger beroep wordt gecombineerd met het verweer, wordt er eenmaal griffierecht geheven (artikel 8:109, eerste lid). Voor het bestuursorgaan wordt het griffierecht op grond van artikel 8:113 geheven.

In hoger beroep is het griffierecht voor een verzoek om voorlopige voorziening gelijk aan het griffierecht voor de hoofdzaak (artikel 8:109 bezien in samenhang met artikel 8:82, tweede lid). Het instellen van incidenteel hoger beroep leidt strikt genomen ook tot het heffen van griffierechten op grond van de eerste volzin van artikel 8:109, eerste lid. Omdat incidenteel hoger beroep vaak samengaat met het voeren van verweer en het niet de bedoeling is dat iemand die incidenteel hoger beroep instelt en verweer voert, tweemaal griffierecht verschuldigd is, is voor de duidelijkheid in de tweede volzin van artikel 8:109, eerste lid, bepaald dat er in dat geval eenmaal griffierecht wordt geheven. Voor het bestuursorgaan geldt het in artikel 8:113 genoemde tarief (artikel 8:110, vijfde lid jo. artikel 8:109, eerste en derde lid).

#### *I onderdeel K (artikel 8:113)*

Voor bestuursorganen geldt dat na afloop van de procedure wordt bepaald of het griffierecht moet betalen en zo ja hoeveel. Als de procedure eindigt met de uitspraak in hoger beroep, dient de hogerberoepsrechter het tarief in de uitspraak te bepalen. Het nieuwe derde lid van artikel 8:113 bevat twee tarieven. De hogerberoepsrechter kan bepalen dat van het bestuursorgaan € 12.500 of € 17.500 wordt geheven, afhankelijk van de uitkomst van de zaak. Volledigheidshalve moet hieraan worden toegevoegd dat het bestuursorgaan geen griffierecht hoeft te betalen als de einduitkomst van de procedure is dat het bestuursorgaan in beroep reeds in het gelijk is gesteld en deze uitspraak in hoger beroep is bevestigd.

In het artikel wordt gesproken over 'in het gelijk stellen' en 'in het ongelijk stellen'. Aangezien een rechterlijke beslissing vaak niet zwart-wit is en het ook vaak voorkomt dat partijen elk slechts gedeeltelijk als in het gelijk of ongelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd, is het bij hoger beroep niet in alle gevallen mogelijk het tarief te koppelen aan een bepaald type uitspraak. Niettemin zal het voor de hogerberoepsrechter mogelijk zijn te beoordelen of het bestuursorgaan al dan niet al in het (on)gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd. Een criterium daarbij is of het oorspronkelijke besluit dat de inzet was van de beroepsprocedure, na beroep en hoger beroep nog steeds in stand is. Vernietiging van de aangevallen uitspraak naar aanleiding van het hoger beroep van een belanghebbende betekent niet altijd dat het bestuursorgaan in het ongelijk is gesteld. Het kan bijvoorbeeld ook voorkomen dat de aangevallen uitspraak wordt vernietigd omdat de rechtbank het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, zichzelf ten onrechte bevoegd heeft geacht of buiten de grenzen van het geschil is getreden. In dergelijke gevallen placht de hogerberoepsrechter te overwegen dat een redelijke uitleg van de toenmalige artikelen 54 Wet op de Raad van State, 25 Beroepswet, 27 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en 27p Algemene wet inzake rijksbelastingen met zich meebrengt dat het door de indiener betaalde griffierecht wordt terugbetaald door de griffier in plaats van vergoed door het bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 mei 2003, AB 2003, 324, m.nt. TN en ABRvS 29 januari 2001, AB 2001, 373, m.nt. JHvdV). In de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is deze



jurisprudentie gecodificeerd. Gelet op deze jurisprudentie ligt het in de lijn der verwachting dat hogerberoepsrechters het in dit soort gevallen niet zullen laten bij de enkele constatering dat de rechtbank het beroep bijvoorbeeld ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, maar – evenals zij bij de vergoeding van de griffierechten hebben gedaan – zullen beoordelen of dit nu betekent dat het bestuursorgaan griffierechten verschuldigd is omdat het in wezen als de in het ongelijk gestelde partij moet worden beschouwd, of niet.

Artikel 8:113, derde lid, onder a, ziet op de volgende situatie. Als het beroep in eerste aanleg ongegrond was, wordt aangenomen dat het bestuursorgaan in die fase in het gelijk is gesteld. Voor die fase wordt van het bestuursorgaan geen griffierecht geheven als de belanghebbenden berusten in de uitspraak van de rechtbank. Indien een belanghebbende, niet zijnde het bestuursorgaan zelf, vervolgens hoger beroep instelt en deze belanghebbende moet naar het oordeel van de hogerberoepsrechter uiteindelijk worden beschouwd als de in het gelijk gestelde partij, dan betaalt het bestuursorgaan € 12.500. Evenals bij de tarieven voor natuurlijke personen en rechtspersonen, wordt het tarief in hoger beroep verkregen door het tarief dat geldt in beroep te vermenigvuldigen met tweeënhalf. Het tarief in artikel 8:113, derde lid, onder b is opgebouwd uit het tarief van de eerste aanleg vermeerderd met het tarief van het hoger beroep (2,5 x tarief in eerste aanleg). Het dient te worden betaald als het bestuursorgaan zowel in beroep als in hoger beroep als de in het ongelijk gestelde partij dient te worden beschouwd.

Artikel 8:113, derde lid, onder c, bevat het tarief voor het geval de zogeheten 'judiciële lus' wordt toegepast. Het tweede lid van artikel 8:113 bevat de bevoegdheid tot toepassing van de 'judiciële lus'. Deze houdt in dat de hoger beroepsrechter kan bepalen dat tegen een nieuw besluit dat als gevolg van zijn uitspraak moet worden genomen, uitsluitend beroep bij hem, en dus niet meer bij de rechtbank, zal openstaan ('sprongberoep'). Als er sprongberoep wordt ingesteld, geldt hiervoor een afzonderlijk nieuw tarief. De rechterlijke macht wordt immers nogmaals belast door de procedure. Dit betekent dat indien de uitspraak van de hogerberoepsrechter ertoe strekt dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt en dat beroep tegen dat besluit slechts kan worden ingesteld bij de hogerberoepsrechter, in de uitspraak op het hoger beroep meteen het bedrag van het griffierecht dat het bestuursorgaan verschuldigd is, dient te worden opgenomen. Dit bedrag is € 17.500 indien het bestuursorgaan na in beroep in het ongelijk te zijn gesteld, in hoger beroep wederom in het ongelijk wordt gesteld en € 12.500 indien het bestuursorgaan in beroep in het gelijk is gesteld, maar in hoger beroep in het ongelijk. Als er vervolgens beroep wordt ingesteld tegen het nieuwe besluit bij de hogerberoepsrechter, bepaalt de hogerberoepsrechter in zijn uitspraak op het sprongberoep vervolgens dat het bestuursorgaan € 12.500 griffierecht verschuldigd is als het bestuursorgaan, bijvoorbeeld omdat hij het beroep gegrond oordeelt, in het ongelijk wordt gesteld. Als het bestuursorgaan na toepassing van de judiciële lus in het gelijk wordt gesteld, is het geen griffierecht verschuldigd.

Voorts bevat het vierde lid een regeling voor het geval er voorafgaand aan de beroepsprocedure of gedurende de beroeps- of hogerberoepsprocedure een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend. Dit verzoek kan – in hoger beroep – overigens ook zijn ingediend door het bestuursorgaan. Als er een of meer verzoeken om voorlopige voorziening zijn gedaan, is het mogelijk dat het bestuursorgaan in verband daarmee ook een vergoeding verschuldigd is aan de griffier. In de systematiek die ten grondslag ligt aan het in rekening van griffierechten bij bestuursorganen, is ervan uitgegaan dat het bedrag dat het bestuursorgaan uiteindelijk verschuldigd is door de rechter bij de einduitspraak wordt vastgesteld. Dit betekent dat het bedrag dat het bestuursorgaan aan griffierechten in rekening wordt gebracht, vermeerderd kan worden met de tarieven die gelden voor de voorlopige voorziening voor beroep en hoger beroep. Wanneer zowel in beroep als in hoger beroep om een voorlopige voorziening is gevraagd, kunnen deze bedragen cumuleren.

#### *I onderdeel L (artikel 8:114)*

Artikel 8:114, eerste lid, ziet uitsluitend op de vergoeding door het bestuursorgaan van griffierecht dat is betaald door de indiener van het hoger beroep in geval de hogerberoepsrechter de uitspraak van de rechtbank geheel of gedeeltelijk vernietigt. Het ziet dus niet op de situatie dat het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. Indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld en de hogerberoepsrechter laat de uitspraak van de rechtbank in stand, behoort de verweerder het door hem betaalde griffierecht eveneens terug te krijgen. Het nieuwe tweede lid voorziet hierin. In die situatie dient de hogerberoepsrechter in zijn uitspraak te bepalen dat het bestuursorgaan het door de wederpartij betaalde griffierecht aan die wederpartij moet vergoeden.

Aan het bepaalde in het oorspronkelijke tweede, thans derde, lid blijft eveneens behoefte bestaan (vgl. PG Awb II, p. 480-481). De verplichting om griffierechten van een andere partij te vergoeden geldt uitsluitend voor het bestuursorgaan; niet voor diens wederpartij.

#### *I onderdeel M (Artikel 8:118)*

De wijziging van artikel 8:118 heeft tot gevolg dat het bestuursorgaan in geval het zijn hoger beroep intrekt, het griffierecht dient te vergoeden dat de wederpartij betaalde om verweer te kunnen voeren.





### *I onderdeel N (artikel 8:119)*

Dit is een technische wijziging die nodig was omdat het tweede lid van artikel 8:41 is vervallen (onderdeel A).

### *I onderdeel O (Artikel 11:2)*

De in artikel 8:41a, tweede lid, genoemde inkomensgrenzen moeten jaarlijks worden aangepast op dezelfde wijze als in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, zodat de bedragen in de Awb en het besluit gelijk blijven. Daartoe is in het dit nieuwe derde lid van artikel 11:2 een indexeringsbepaling opgenomen die verwijst naar artikel 3 van genoemd besluit. De inkomensgrenzen worden conform dit besluit afgerond op het naastliggende veelvoud van € 100 en de griffierechten worden afgerond op het naastliggende veelvoud van € 1. Het derde lid heeft uitsluitend betrekking op de inkomensgrenzen genoemd in artikel 8:41a, tweede lid. De indexering van de in artikel 8:41a genoemde griffierechten wijzigt niet. Hierop blijft het bepaalde in het eerste lid van artikel 11:2 van toepassing. Dit wil zeggen dat de griffierechten jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex.

### *I onderdeel P (bijlage 3)*

De Regeling verlaagd griffierecht gaf een uitputtende opsomming van besluiten waarvoor gold dat voor beroep daartegen het lage griffierecht werd geheven. De stelselwijziging die de invoering van kostendekkende griffierechten met zich brengt, leidt ertoe dat de tarieven voortaan uit artikel 8:41a voortvloeien en dat aan een afzonderlijke Regeling verlaagd griffierecht geen behoefte meer is.

## **Artikel II – Wet griffierechten burgerlijke zaken**

### *II onderdeel A (Artikel 3)*

Nu er wordt voorgesteld voor zaken betreffende het personen- en familierecht een lager griffierecht te heffen dan voor andere civiele zaken, is het nodig duidelijk te maken welke zaken daarmee bedoeld worden. De term komt alleen voor in de bijlage bij de wet, in de tabel waarin de griffierechten zijn vermeld. In de definitie in artikel 3 is aangesloten bij zaken die voortvloeien uit Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en uit algemene maatregelen van bestuur die op deze wetten zijn gebaseerd. Verder wordt in artikel 3 verwezen naar alle overige wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die ook in Boek 1 BW zijn opgenomen, zoals echtscheiding en adoptie. Denk daarbij aan de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding, de Pleegkinderenwet, de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie en de van deze wetten afgeleide lagere regelgeving. Dat zijn grofweg de zaken die doorgaans voor de familiekamers bij de rechtbanken worden gevoerd en enkele categorieën zaken die naar hun aard bij de kantonrechter zijn ondergebracht. Ook als over onderwerpen die voortvloeien uit toepassing van Boek 1 BW een kort geding wordt gevoerd, anderszins voorlopige maatregelen worden gevraagd of incidentele vorderingen worden ingesteld, dient het lagere griffierecht geheven te worden. Deze bepaling laat overigens de bestaande vrijstellingen van het betalen van griffierecht voor diverse zaken van jeugdrecht onverlet.

### *II onderdeel B (Artikel 14)*

Het nieuwe tweede lid is ingevoegd omdat het griffierecht voor vorderingen van onbepaalde waarde niet meer onder de eerste, maar onder de tweede categorie financieel belang zullen vallen. Het lid is bedoeld ter voorkoming van misbruik, namelijk het instellen van een vordering die onder de eerste categorie valt, terwijl het geschil in feite van onbepaalde waarde is. Als de rechter de zaak afdoet als een geschil van onbepaalde waarde, terwijl de primaire vordering onder de eerste categorie financieel belang viel, wordt het griffierecht verhoogd.

### *II onderdeel C (Artikel 16)*

De huidige categorie onvermogens (ook wel aangeduid als on- en minvermogens) wordt gesplitst in twee categorieën: onvermogens en minvermogens. Daarom is het in het eerste lid niet meer voldoende om een afschrift van het besluit tot toevoeging op basis van de Wet op de rechtsbijstand over te leggen aan de griffie ter bepaling van de hoogte van het griffierecht, zonder dat daaruit blijkt tot welke inkomenscategorie de rechtzoekende behoort. Degenen die voor de bijbehorende verminderde griffierechten in aanmerking wensen te komen, dienen voortaan steeds een verklaring van de raad voor rechtsbijstand te overleggen als bedoeld in het eveneens in dit wetsvoorstel gewijzigde artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand. De eerste drie leden van het gewijzigde artikel 16 bepalen de inkomensgrens voor de drie categorieën griffierechten: onvermogens, minvermogens en middeninkomens. Deze grenzen sluiten aan bij de inkomensgrenzen van



het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Deze inkomensgrenzen moeten jaarlijks worden aangepast op dezelfde wijze als in dat besluit is geregeld. Daartoe is in het zevende lid eenzelfde indexatiebepaling toegevoegd als artikel 3, eerste lid, van het besluit, zodat de bedragen in de Wgbz en het besluit gelijk blijven.

In het nieuwe vierde lid is een bepaling opgenomen voor rechtspersonen, zodat ook zij aanspraak kunnen maken op vermindering van griffierechten. Daarmee wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (22 december 2009, zaak C-279/09, DEB/Bundesrepublik Deutschland; zie ook hierboven in de toelichting bij artikel I, onderdeel B).

Ik verwijs verder naar de toelichting hierboven bij artikel 8:41a Awb (I, onderdeel B).

#### *II onderdeel D (Artikel 17)*

Het griffierecht dat een curator in een faillissement of een bewindvoerder in een schuldsaneringszaak moet betalen uit de baten van de boedel bij het deponeren van de eerste uitdelingslijst of zodra de uitspraak tot homologatie van een akkoord in kracht van gewijsde is gegaan, wordt verhoogd van € 525 naar € 750. Daarmee zijn faillissementen en schuldsaneringen in lijn gebracht met het laagste basistarief voor een handelszaak voor de rechtbank in eerste aanleg. Dit griffierecht is zoals blijkt uit de tekst van artikel 17, eerste lid, alleen verschuldigd als er geld in de boedel aanwezig is.

#### *II onderdeel E (Artikel 19)*

Het huidige griffierecht van € 329 voor het openen van gerechtelijke rangregelingen buiten faillissement en voor de benoeming van een rechter-commissaris in het kader van dergelijke rangregelingen, wordt gelijkgeschakeld met dat van het laagste basistarief voor een handelszaak voor de rechtbank in eerste aanleg, € 750.

#### *II onderdeel F (Artikel 21)*

Artikel 21, derde lid, voorziet in de betaling van € 18 per maand voor de geregelde verstrekking van niet-getekende afschriften van of uittreksels uit de rol aan advocaten of gemachtigden. In de praktijk wordt hiervan geen gebruik meer gemaakt. Hoewel advocaten tegenwoordig online toegang hebben tot het roljournaal van de gerechten, valt niet met zekerheid te zeggen dat er geen advocaten meer gebruik maken van de papieren faciliteit. Daarom blijft dit griffierecht bestaan en verhoogd naar € 50. Het vierde lid komt eveneens te vervallen omdat het niet meer van toepassing is. De rechtbanken hebben geen registers van de burgerlijke stand meer in bewaarneming, zodat zij er ook geen uittreksels meer uit hoeven te verschaffen. Bewaargeving geschiedt sinds 2000 aan de Justitiële Informatiedienst in Almelo, die dienst doet als centrale bewaarplaats.

#### *II onderdeel G (Artikel 23)*

Het griffierecht voor de inschrijving van huwelijkse voorwaarden of voorwaarden van een geregistreerd partnerschap (nu € 167) worden gelijkgetrokken met overige akten tot € 175.

De legalisatie van handtekeningen (nu € 18) gaat € 50 bedragen. De rechtbanken verzorgen de apostillering en legalisatie van handtekeningen van (kandidaat-)notarissen, medewerkers van de Kamers van Koophandel en beëdigde vertalers.

De legalisatie van buitenlandse akten wordt in twee categorieën verdeeld. De eerste categorie betreft de legalisatie van akten die afkomstig zijn uit landen die partij zijn bij het op 5 oktober 1961 in Den Haag tot stand gekomen Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten. Hiervoor hoeft enkel een apostille afgegeven te worden. Het griffierecht hiervoor zal € 25 bedragen (nu € 18). Daarnaast wordt de legalisatie van akten uit niet-verdragsstaten verhoogd tot een afzonderlijk tarief van € 175. Deze legalisatie is een arbeidsintensievere procedure, waarbij de president of fungerend president van de rechtbank moet tekenen (en vervolgens de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Buitenlandse Zaken).

#### *II onderdeel H (Artikel 25)*

De vrijstelling van griffierecht voor de beëdigingen die ingevolge de wet plaatsvinden, wordt vervangen door een heffing van € 300. Het gaat hier om beëdigingen van notarissen (artikel 3 van de Wet op het notarisambt), advocaten (artikel 3 van de Advocatenwet), gerechtsdeurwaarders (artikel 9 van de Gerechtsdeurwaarderswet) en beëdigde tolken en vertalers (artikel 12 van de Wet beëdigde tolken en vertalers). Aangezien het hier gaat om een eenmalige beëdiging die noodzakelijk is voor de uitoefening van genoemde beroepen, valt niet in te zien waarom daarvoor geen griffierecht zou worden geheven. De inschrijving van advocaten op het tableau van de Nederlandse Orde van Advocaten, waarvoor zij een verzoekschrift moeten indienen en griffierecht moeten betalen, staat los



van de beëdiging. Voor de afgifte van akten die van de beëdiging worden opgemaakt, wordt geen griffierecht geheven.

### *II onderdeel I (Tabel griffierechten)*

Voor een toelichting op de griffierechtentabel zij hier verwezen naar het algemeen deel van de toelichting (paragrafen 2 en 3).

## **Artikel III – Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering**

### *III onderdelen A, B en D*

De wijzigingen in de artikelen 111, 195 en 276 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn een gevolg van het opsplitsen van de huidige categorie onvermogenen in twee categorieën: onvermogenen en minvermogenen. De reikwijdte van de twee nieuwe categorieën is gelijk aan de oude, die ook wel werd aangeduid als 'on- en minvermogenen'. artikel 111 betreft de vermelding in de dagvaarding dat van gedaagde die on- of minvermogenend is en van diegene die tot de categorie middeninkomens behoort, bij verschijning een lager griffierecht wordt geheven. artikel 195 gaat over de vrijstelling van het betalen van een voorschot voor de kosten van deskundigen voor on- en minvermogenen, maar niet voor burgers met een middeninkomen, omdat die ook nu niet zijn vrijgesteld. Het voorschot voor deskundigen wordt niet door dit wetsvoorstel geraakt, zodat de vrijstelling van betaling van een voorschot op dit punt ook niet uitgebreid hoeft te worden naar de categorie middeninkomens. artikel 276 is de pendant van artikel 111 voor het verzoekschrift.

### *III onderdeel D*

In de consultatie op het concept-wetsvoorstel is van diverse organisaties kritiek gekomen op het risico dat een gedaagde loopt die tot de categorie onvermogenen, minvermogenen of middeninkomen behoort, wanneer hij wordt gedagvaard door een partij die financieel sterker is. Indien de gedaagde de procedure verliest en hij in de proceskosten wordt veroordeeld, moet hij het volle griffierecht van eiser betalen. Naar aanleiding van deze kritiek heeft de regering in het wetsvoorstel voorzien in een regeling in artikel 237 Rv waarbij de rechter de mogelijkheid krijgt om in bepaalde gevallen de on- en minvermogenen en burgers met een middeninkomen tegemoet te komen bij de proceskostenveroordeling. Volgens het nieuwe vijfde lid kan de rechter bepalen dat het griffierecht van de in het gelijk gestelde partij, dat in het kader van de proceskostenveroordeling betaald moet worden door de in het ongelijk gestelde partij, niet hoger is dan het griffierecht dat van deze laatste partij is geheven. Gaat het om een zaak voor de kantonrechter waarin gedaagde dus geen griffierecht heeft betaald, dan kan deze in het ongelijk gestelde gedaagde worden veroordeeld tot betaling van het griffierecht van eiser tot maximaal het bedrag van het griffierecht dat gedaagde verschuldigd zou zijn geweest als hij eiser was geweest. De rechter kan besluiten tot een dergelijke, niet volledige vergoeding van de proceskosten van de in het gelijk gestelde partij indien hij van oordeel is dat veroordeling tot betaling van het volledige griffierecht, gelet op de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Het gaat erom dat de afweging tussen de proceshouding van de in het gelijk gestelde partij tegenover de financiële positie van de in het ongelijk gestelde partij tot de conclusie leidt dat laatstgenoemde niet veroordeeld kan worden tot betaling van hogere griffierechten van haar wederpartij dan die zij zelf betaald heeft of zou hebben. Tot de 'proceshouding' behoort ook het instellen van de procedure. Een voorbeeld van een dergelijke proceshouding is het rauwelijks dagvaarden, zonder eerst geprobeerd te hebben op een minnelijke wijze uit het geschil te komen, of het enkel procederen ter verkrijging van een executoriale titel bij voorbaat voor het geval een al overeengekomen betalingsregeling niet zal worden nagekomen. Door deze hardheidsclausule wordt de machtspositie van een financieel krachtiger partij gematigd en wordt misbruik van die positie zoveel mogelijk voorkomen.

## **Artikel IV – Wet op de rechtsbijstand**

Het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand wordt belast met het afgeven van een verklaring over de financiële draagkracht van partijen die deelnemen aan een bestuursrechtelijke of een civielrechtelijke procedure. Deze taak verricht het bestuur van de raad thans reeds met het oog op toevoegingsverzoeken ten behoeve van on- en minvermogenen. Vervolgens is in de Wgbz (artikel 16) en in de Awb (artikel 8:41a) een verband gelegd tussen de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtszoekende door het bestuur van de raad en het vervolgens, op basis van die verklaring, door de griffier te heffen griffierecht.

Het afgeven van verklaringen omtrent de financiële draagkracht van rechtzoekenden met het oog op de hoogte vaststelling van het griffierecht in zowel civiele zaken als bestuursrechtelijke zaken, behelst een nieuwe taak van het bestuur die niet wordt bestreken door de huidige taakomschrijving in het eerste lid van artikel 7 van de Wet op de rechtsbijstand. Om deze reden is het eerste lid uitgebreid. In



de consultatie zijn diverse vragen gesteld over de vaststelling van het inkomen en vermogen vragen gesteld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, alsmede de Register Belastingadviseurs. Voor het vaststellen van inkomen en vermogen wordt aangesloten bij de procedure zoals die in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is uitgeschreven. Uit artikel 34a, eerste lid, juncto artikel 1 Wrb, volgt dat het inkomen het verzamelinkomen is. Dit verzamelinkomen is opgebouwd uit de boxen 1, 2 en 3, ofwel de inkomsten uit werk en woning, uit aanmerkelijk belang en uit vermogen. In antwoord op een vraag daarover van de Raad voor de rechtspraak, blijkt uit het voorgaande dat het vermogen onderdeel uitmaakt van het verzamelinkomen. Het meenemen van het vermogen in het verzamelinkomen rechtvaardigt als zodanig niet het opnemen van een hardheidsclausule. Voornoemde uitleg van het begrip inkomen is ook aan de orde op de vraag van de Raad voor de rechtspraak in hoeverre het vermogen is meegenomen in de tabel in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting. Daar waar het begrip inkomen wordt gebruikt met het oog op het vaststellen van de hoogte van het griffierecht, wordt onder inkomen het verzamelinkomen verstaan. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand maakt voor de vaststelling van het inkomen gebruik van de gegevens die de Belastingdienst levert. Deze methodiek vloeit voort uit de Aanpassingwet basisregistratie inkomen. De wijzigingen die deze wet heeft doorgevoerd in de Wrb hebben ertoe geleid dat de raad voor rechtsbijstand het inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen (BRI) gebruikt en daarvoor de burger niet meer afzonderlijk hoeft te bevragen. Op basis van artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verstrekt de inspecteur het authentieke inkomensgegeven aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand. Dit geldt ook voor de buitenlandse particulieren met een laag Nederlands fiscaal inkomen waarop de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wijst. Parallel aan de berekening met het oog op de bepaling van de draagkracht van de rechtzoekende die een toevoeging aanvraagt, wordt deze berekening ook gebruikt voor de vaststelling van het van het inkomen en vermogen voor het bepalen van de hoogte van het griffierecht. Juist door deze gelijkstelling van berekening blijven de uitvoeringslasten beperkt. Met de wijze van berekening bestaat in de praktijk bovendien al veel ervaring. Meer in het algemeen geldt dat, wanneer zich in de praktijk vraagstukken voordoen ten aanzien van de (wijze van de) berekening van inkomen en/of vermogen, deze zoveel mogelijk op dezelfde wijze zullen worden benaderd als bij de vaststelling van het inkomen en/of vermogen zoals dat nu al plaatsvindt op grond van de Wrb.

Zowel de Register Belastingadviseurs als de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wijzen erop dat fiscale geschillen veelal over het inkomen gaan. Dat zou het vaststellen van het inkomen bemoeilijken. Ook hiervoor geldt dat eenzelfde situatie zich op dit moment kan voordoen in het kader van de vaststelling van de draagkracht met het oog op de toepassing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand gebruikt overeenkomstig de strekking van de Aanpassingswet basisregistratie inkomen het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen. Indien een nieuw en van het oorspronkelijke inkomensgegeven afwijkend gegeven beschikbaar komt dat gevolgen heeft voor het al dan niet verlenen van een toevoeging of de hoogte van de door de rechtzoekende verschuldigde eigen bijdrage, wordt op verzoek een herzieningsbeschikking genomen, indien blijkt van een nieuw vastgesteld inkomen. Daarnaast kan de raad ambtshalve een besluit nemen wanneer de informatie hem langs andere weg bereikt. Er zijn op dit moment geen uitvoeringsproblemen in de praktijk bekend.

Indien er geen Nederlandse fiscale gegevens beschikbaar zijn, wordt artikel 34a, eerste lid, van de Wrb toegepast. Deze bepaling heeft betrekking op degenen die geen aangifte hoeven te doen dan wel die niet belastingplichtig zijn in Nederland. In deze gevallen wordt onder inkomen verstaan het bedrag dat in het peiljaar het inkomen zo goed mogelijk benadert dan wel het door het bestuur op grond van door de rechtzoekende overgelegde gegevens vastgestelde bedrag aan inkomen. Het bestuur van de raad zal dan op basis van de verstrekte gegevens het inkomen berekenen op een wijze die het verzamelinkomen zo goed mogelijk benadert. Dit kan enige tijd duren. Hiermee is tevens ingegaan op een vraag op dit punt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In antwoord op een vraag van de Raad voor de rechtspraak over de geldigheid van de verklaring van inkomen kan gemeld worden dat voor elke procedure een nieuwe verklaring moet worden overgelegd. In termen van de Wrb betekent dit dat ook voor het hoger beroep en cassatie opnieuw een verklaring worden aangevraagd. Dit is ook redelijk, omdat zich inmiddels een verandering kan hebben voorgedaan in het inkomen of vermogen van de rechtzoekende. Op grond van de Wrb moet voor elke nieuwe procedure opnieuw een toevoeging worden aangevraagd. Daarmee loopt het vaststellen van de draagkracht in de meeste gevallen op beide rechtsterreinen parallel en zorgt het niet voor meer uitvoeringslasten. Overigens is het vragen van de inkomensgegevens een volledig gedigitaliseerd proces met als gevolg dat dit praktisch geen uitvoeringslasten met zich brengt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak vrezin vertraging ingeval bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen de beschikking tot vaststelling van het inkomen en vermogen. Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn over 2006 over de aanvragen om een toevoeging is niet de verwachting dat dit een probleem oplevert. In dat jaar zijn 467.000 aanvragen om een toevoeging gedaan. Het aantal bezwaar- en beroepszaken bedraagt 10.500. Omgerekend is dit 2,2% van het totaal aantal aanvragen om een toevoeging. Het ligt in de rede om aan te nemen dat het merendeel van dit aantal betrekking heeft op de bezwaarfase. Hierover zijn geen exacte gegevens beschikbaar. Stel dat in een kwart van de zaken waartegen bezwaar is gemaakt ook





nog beroep wordt ingesteld, dan betreft het slechts 0,5% van alle aanvragen om een toevoeging. Aangezien de doelgroep in het kader van de verlaagde griffierechten met ongeveer 5% wordt uitgebreid, met degenen die onder de middeninkomens vallen, kan gesteld worden dat het aantal bezwaren en beroepen 0,6% bedraagt op het totaal aantal afgegeven verklaringen omtrent inkomen en vermogen. Dit is in het licht van het totaal van deze maatregel een verwaarloosbaar effect.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak vragen hoe de draagkracht van rechtspersonen wordt beoordeeld. Dit wordt berekend aan de hand van de jaarstukken. Daarbij wordt rekening gehouden met het eigen vermogen, de liquide middelen, de eventuele voorzieningen voor juridische kosten en bij een vereniging tevens naar de hoogte van de contributie. Ook hiervoor geldt dat wordt aangesloten bij de systematiek van de Wrb (artikel 36) en dat wanneer zich in de praktijk vraagstukken voordoen ten aanzien van de (wijze van de) berekening van draagkracht, deze zoveel mogelijk op dezelfde wijze zullen worden benaderd als bij de vaststelling van de draagkracht op grond van de Wrb.

Het Verbond van Verzekeraars stelt dat thans altijd het volle tarief aan griffierechten wordt betaald, omdat geen rekening wordt gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende. Het Verbond acht het niet uitgesloten dat de rechtsbijstandverzekeraars in de toekomst wel behoefte hebben aan inzicht in de draagkracht van de rechtzoekende vanwege de differentiatie in griffierechten. De regering vindt onduidelijk wat deze zienswijze zou gaan betekenen voor de premie voor de on- en minvermogenden alsmede die voor de burgers met een middeninkomen. Met het betalen van een lager griffierecht zou de premie voor voornoemde doelgroepen immers omlaag moeten gaan.

Bepaald is dat het bestuur van de Raad de financiële draagkracht van een verzoeker binnen vijf werkdagen vaststelt. In het bestuursrecht bedraagt de beroepstermijn zes weken (artikel 6:7). De indiener van het beroepschrift die meent voor een lager griffierecht in aanmerking te komen, zal zijn financiële draagkracht willen laten vaststellen binnen de beroepstermijn. Het is daarbij van belang dat hij weet hoeveel tijd het bestuur van de raad voor de rechtsbijstand hiervoor heeft. Immers, de hoogte van het griffierecht kan van invloed zijn op de beslissing om al dan niet in beroep te gaan en indien het beroepschrift te laat worden ingediend is het beroep in de regel niet ontvankelijk. Thans pleegt het bestuur de verklaring omtrent de financiële draagkracht binnen twee werkdagen te verstrekken. In de consultatie hebben de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hun zorgen geuit over de haalbaarheid van de termijn van vijf dagen waarbinnen het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een verklaring omtrent het inkomen en vermogen moet vaststellen. Zij vrezen dat deze termijn te kort is. Gelet op de huidige ervaringen met betrekking tot het vaststellen van de draagkracht van de rechtzoekende die een toevoeging heeft aangevraagd, ligt het in de rede dat deze termijn haalbaar is. De raad voor rechtsbijstand heeft in de praktijk al zeer veel ervaring met het vaststellen van de draagkracht. Omdat voor wat betreft de staffels in het griffierecht wordt aangesloten bij de inkomenscategorieën van de Wrb, blijven de uitvoeringslasten van de raad zoveel mogelijk beperkt, en kan de afgifte van de verklaring relatief snel plaatsvinden. Immers op beide rechtsterreinen wordt het inkomen en vermogen op dezelfde wijze berekend. In het geval het – in uitzonderingsgevallen – niet mogelijk is om op kortere termijn dan vijf dagen een verklaring af te geven, zijn naar aanleiding van deze adviezen aan artikel 8:41 Awb twee leden toegevoegd waarin wordt geregeld dat de rechtzoekende vooralsnog het laagste griffierecht betaalt als zij niet tijdig over de verklaring van inkomen en vermogen beschikt. Hierdoor hoeft de voortgang van de zaak niet op de afgifte van de verklaring te wachten. Indien later uit deze verklaring blijkt dat een hoger griffierecht is verschuldigd, wordt hetgeen meer moet worden betaald door de griffier nagevorderd.

## Artikel V – Overgangsrecht

Voor bestuursrechtelijke procedures geldt dat voor het te heffen van griffierecht de datum bepalend is waarop een besluit door een bestuursorgaan of een uitspraak door de bestuursrechter is bekendgemaakt. Op deze wijze wordt voorkomen dat de hoogte van het griffierecht wijzigt gedurende de termijn waarbinnen een belanghebbende in beroep of hoger beroep kan gaan. Is het besluit of de uitspraak na de inwerkingtreding van deze wet bekendgemaakt, dan betaalt de belanghebbende het nieuwe griffierecht.

In civiele zaken die op het moment van inwerkingtreding van de wetswijzigingen al aanhangig zijn gemaakt, blijft het huidige recht van toepassing. Het moment van indienen van de dagvaarding of het verzoekschrift is bepalend, bij hoger beroep en cassatie de datum van de uitspraak waartegen het rechtsmiddel wordt ingesteld.





---

## **Artikel VI – Inwerkingtreding**

De geplande invoering van dit wetsvoorstel wordt vervroegd van 1 januari 2013 naar 1 juli 2012. Reden voor deze vervroeging is dat de rechtspraak in de rode cijfers dreigt te komen. De afgelopen jaren heeft de rechtspraak haar financiële reserves aangesproken. Dit is voor de toekomst niet meer houdbaar, waardoor werkvoorraden en doorlooptijden dreigen op te lopen.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## Advies Raad van State

No. W03.11.0297/II

's-Gravenhage, 15 september 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2011, no.11.001794, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de invoering van kostendekkende griffierechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot een zodanige verhoging van griffierechten dat de rechtspraak in civiele zaken en bestuurszaken niet meer grotendeels uit de algemene middelen wordt bekostigd. Hiermee wordt beoogd de kosten van de rechtspraak meer voor rekening te laten komen van de burgers die hiervan gebruik maken. Dit wordt wenselijk geacht, zowel vanuit de gedachte van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende als vanwege het streven om de overheidsfinanciën op orde te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de functie van de rechtspraak en het daarmee samenhangende belang van de toegang tot de rechter, de financiële gevolgen, de bestuurlijke sancties en de uitvoeringsaspecten. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

### 1. Functie van rechtspraak; toegang tot de rechter

#### *a. Functie en positie van rechtspraak in de samenleving*

In de memorie van toelichting erkent de regering dat de rechtspraak een van de constitutionele waarden van de democratie is en bijdraagt aan de instandhouding van de rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in het recht. De toegang tot het recht wordt van groot maatschappelijk en economisch belang geacht, mede om eigen richting te voorkomen en het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Deze passage is opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van verschillende instanties die over het voornemen tot verhoging van de griffiegelden zijn geconsulteerd. Anders dan in die adviezen heeft deze beschouwing over het constitutionele belang en de functie van rechtspraak echter niet geleid tot een herbezinning op de invoering van het voorstel, maar wordt deze beschouwing hiervoor juist als ondersteunend argument gebruikt.

Genoemde invoering heeft een zeer substantiële verhoging van de bestaande griffierechten en de introductie van nieuwe griffierechten tot gevolg. De regering stelt de vermindering van de overheidsfinanciering van de rechtspraak nodig is en dat zonder de voorgestelde verhoging van de griffierechten deze verminderde overheidsfinanciering zal leiden tot een afname van de kwaliteit hiervan, of tot een toename van de doorlooptijden en werkvoorraden.

De Afdeling wijst erop dat de opgenomen passage over het belang en de functie van de rechtspraak niet in samenhang is gebracht met de andere passages in het algemeen deel van de toelichting. De toelichting begint met erop te wijzen dat sommige Nederlanders meer gebruik maken van rechtspraak dan anderen en dat het daarom gerechtvaardigd is dat gebruikers van de rechtspraak meer dan thans het geval is hiervoor betalen.

Hiermee miskent de regering dat rechtspraak niet een dienst is die zonder meer gelijk te stellen is aan andere door de overheid aangeboden diensten. Het gaat om een in de Grondwet verankerde waarde en functie. Zij draagt bij aan het goed functioneren van de twee andere machten in de staat, de wetgevende en uitvoerende macht, en aan het behoud van een goed evenwicht tussen deze twee andere machten. Rechtspraak is daarmee een overheidstaak waarbij de rechter met wetgever en bestuur deel uitmaakt van één grondwettelijk bestel en deel heeft aan de taken van dat bestel. De rechtspraak is van wezenlijk belang om binnen de staat de door het recht gereguleerde samenleving in evenwicht te houden en ordelijk te doen verlopen. De rechtspraak beschermt de burger tegen onrechtmatig handelen van de overheid.<sup>1</sup> Het ultieme doel van rechtspraak is het voorkomen van een samenleving die onttaardt in een strijd van allen tegen allen.<sup>2</sup> Het verbod op eigenrichting houdt in dat particulieren een beroep op de rechter moeten doen om hun recht te halen. Dit maakt dat rechtspraak

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 066, nr. 109.

<sup>2</sup> Van der Pot-Donner 'Handboek van het Nederlandse staatsrecht', vijftiende druk 2006, blz. 805.



niet een dienst is die alleen de rechtszekerheid en rechtsbescherming van bepaalde individuen, groepen en rechtspersonen dient, maar dat de hele samenleving er belang bij heeft dat rechtspraak, waar nodig, voor iedereen op elk moment toegankelijk is.

De functie van de rechtspraak als spreekbuis van het recht is toegenomen door het steeds complexer worden van de samenleving en het toenemende gebruik van open normen door de wetgever als reactie hierop. De terugtrek van de wetgever in formele zin heeft ertoe geleid dat de materiële normen steeds meer door het bestuur op grondslag van deze open normen worden vastgesteld. De controle op het regulerend handelen van het bestuur is daarmee verplaatst van de volksvertegenwoordiging naar de rechter.<sup>3</sup> Die rechter treedt echter alleen op als burgers of het bestuur daarom vragen. Door verhoging van de drempels in de toegang tot de rechter wordt ook de rechterlijke controle beperkt. Het terugtrekken van de wetgever leidt er voorts, in het bijzonder in het civiele recht, toe dat deze in hoge mate het stellen van normen, of althans het nader invullen van normen, in feite aan de rechter overlaat. De daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid en afhankelijkheid van de rechter als normsteller kunnen er de oorzaak van zijn dat partijen een geschil niet onderling hebben kunnen oplossen. Een en ander relativeert de in de toelichting benadrukte eigen verantwoordelijkheid van partijen voor de oplossing van hun conflicten.

In en voor de rechtsgemeenschap vervult de rechter daarom een substantiële rechtshandhavende en rechtsvormende rol. In de rechtsgemeenschap, omdat de rechter zijn functie alleen kan vervullen binnen de context van aan hem voorgelegde geschillen en op basis van het recht. Voor de rechtsgemeenschap, omdat de rechter, waar deze jurisprudentie- en rechtsvormend optreedt, over partijen heen ook de rechtsgemeenschap dient. Dit doet hij door vragen te beantwoorden die ook bij anderen dan partijen leven of in de toekomst kunnen rijzen en door daarover uitsluitel te bieden. Dit maakt dat anderen zich niet tot de rechter behoeven te wenden. Die rechtsuitleggende en rechtsvormende functie kan de rechter slechts vervullen, indien individuele burgers hun zaak aan hem voorleggen.

Bovenstaande aspecten worden miskend in de toelichting, waar het beeld wordt opgeroepen van een rechter die diensten vervult ten behoeve van partijen die er samen niet uitkomen en die daarom de kosten van de rechterlijke diensten, waar anderen geen gebruik van maken en geen baat bij zouden hebben, in substantiële mate moeten opbrengen.

#### *b. Functie van griffierechten*

Het heffen van griffierechten is in Nederland, maar ook elders, niet nieuw. De vorig jaar ingetrokken Wet tarieven in burgerlijke zaken dateert van 1843. In de loop van de vorige eeuw heeft de wetgever de noodzaak gevoeld om het heffen van griffierechten uit te breiden; inmiddels worden in vrijwel alle civiele en bestuurszaken griffierechten geheven, zij het uiteenlopend in hoogte.

Het heffen van griffierechten dient verschillende doelen. Enerzijds wordt de burger gestimuleerd zich af te vragen of het instellen van beroep voldoende dringend is en of het beroep een redelijke kans van slagen heeft. Beperking van het aantal lichtvaardig ingestelde beroepsprocedures kan de rechter ontlasten, hetgeen de kwaliteit van de rechtspraak ten goede komt. Enige drempelwerking is derhalve in ieders belang. Anderzijds zijn ook budgettaire doeleinden een belangrijke overweging bij het heffen van griffierechten. Het rechterlijk apparaat is waardevol, maar kost ook geld, zodat het voor de hand ligt dat degenen die hier gebruik van willen maken, daarvoor een extra bijdrage leveren.

De Afdeling onderschrijft deze doelstellingen van de griffierechten, maar wijst erop dat daarbij wel het voorbehoud moet worden gemaakt dat het prijsmechanisme hier een principiële begrenzing kent, juist vanwege de rechtstatelijke eis dat elke burger zonder onevenredige drempel een beroep op een onafhankelijke rechter kan blijven doen.<sup>4</sup> De hoogte van de griffierechten heeft tot nu toe in het algemeen niet geleid tot onevenredig hoge financiële drempels.

#### *c. Toegang tot de rechter*

Toegang tot de rechter vormt – tezamen met het primaat van de wet, de eerbiediging van grondrechten en de verdeling van staatsmacht over verschillende organen – één van de constitutionele waarden die grenzen stellen aan het optreden ten opzichte van burgers en bedrijven door de overheid en door mede-burgers en concurrenten.<sup>5</sup>

Het recht op effectieve toegang tot de rechter is verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot

<sup>3</sup> A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het primaat van de politiek bestaat niet meer', *Ars Aequi* 1992, blz. 680 e.v.

<sup>4</sup> Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002, blz. 177.

<sup>5</sup> Advies van de Raad van State van 14 april 2008 over de adviesaanvraag inzake opdrachtverlening aan de staatscommissie grondwet.



bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)<sup>6</sup> en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Weliswaar is door zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter niet een absoluut recht betreft;<sup>7</sup> daarop aangebrachte beperkingen moeten echter een legitiem doel dienen en de daarbij gebruikte middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken.<sup>8</sup> Bezuinigingen vormen op zichzelf geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.<sup>9</sup> Het zorgen voor een goed functionerend systeem van rechtsbedeling kan wel een legitiem doel zijn, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient wel proportioneel te zijn en er niet toe te leiden dat die toegang illusoir is. Of aan deze voorwaarden is voldaan, staat uiteindelijk ter beoordeling van de (nationale en internationale) rechter.

De toelichting stelt dat in alle procedures een griffierecht zal worden geheven dat de toegang tot het recht niet in zijn kern aantast. Het voorstel wordt vervolgens getoetst aan artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU-Handvest. Op de uitleg van artikel 47 EU-Handvest wordt vervolgens echter niet meer afzonderlijk ingegaan, terwijl deze bepaling een ruimere reikwijdte heeft. Artikel 47 EU-Handvest beperkt immers, in tegenstelling tot artikel 6 EVRM, de daarin opgenomen minimumeisen voor een eerlijk proces niet tot de procedures inzake de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of strafrechtelijke vervolging.

Bij de uiteenzetting in de toelichting over artikel 6 EVRM wordt geen koppeling gelegd met de opgenomen passage over het algemeen belang van rechtspraak. De Afdeling wijst erop dat deze koppeling essentieel is voor de beantwoording zowel van de vraag of bij de beperking van de toegang tot de rechter via het heffen van griffierecht, als het daarbij om een substantieel bedrag gaat, nog wel sprake is van een legitiem doel als van de vraag of een belemmering van de toegang tot de rechter evenredig is aan dat doel.

Voorts wordt in verband met die evenredigheid in de toelichting een beschouwing gemist over de opeenstapeling van griffierechten. In opeenvolgende stadia van een procedure moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat de afzonderlijke griffierechten op zichzelf geen onevenredige belemmering vormen voor de toegang tot de rechter, maar in combinatie wel.

Ter concretisering van het voorgaande wijst de Afdeling bij wijze van voorbeeld op de nog geen jaar geleden ingevoerde Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). Ter zake van de toen voorgestelde verhoging van griffierechten merkte de regering op dat er in dat voorstel geen sprake was van een substantiële verhoging en dat de tarieven in een redelijke verhouding stonden tot het onderliggende zaaksbelang. Daarnaast werd voor personen met weinig financiële middelen de toegang tot de rechter verzekerd door bij iedere gerechtelijke instantie een vast laag tarief voor onvermogenen van toepassing te verklaren. Tegen die achtergrond bleef de toegang tot de rechter in de ogen van de regering bij dat voorstel gewaarborgd.<sup>10</sup>

De Afdeling merkt op dat ten opzichte van de bij die wet geïntroduceerde tarieven het voorliggende voorstel een forse verhoging van de griffierechten betekent. Voorts verwijst de Afdeling naar de vele, soms schrijnende, voorbeelden van hoge tot zeer hoge griffierechten die uit verschillende adviezen, waaronder die van de Raad voor de Rechtspraak blijken.<sup>11</sup> Dit roept de vraag op of met evenveel recht gesteld kan worden dat ook deze nieuwe, substantiële verhoging nog altijd geen inbreuk vormt op het recht op toegang tot de rechter. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de door de regering tot uitgangspunt genomen vraag, of de toegang tot de rechter in haar essentie wordt aangetast doordat deze in feite illusoir wordt, maar ook om de vraag of de verhoging van de drempel van die toegang nog evenredig is aan het daarmee beoogde doel. Voorts merkt de Afdeling op dat in ieder geval in burgerlijke zaken nog niet duidelijk kan zijn wat de recente verhoging voor effecten heeft op de toegang tot de rechter en dat het wenselijk is om die eerst in kaart te brengen voordat overgegaan wordt tot substantiële verhogingen. De Afdeling tekent bij al het voorgaande aan dat het feit dat in het nieuwe systeem niet 40% maar 60% van de rechtzoekenden in aanmerking komt voor een vermindering van het griffierecht er niet aan af doet dat ook deze minder hoge griffierechten een substantiële verhoging ten opzichte van de huidige situatie betekenen.

<sup>6</sup> EHRM, arrest van 21 februari 1975 (Golder tegen Verenigd Koninkrijk).

<sup>7</sup> EHRM, arrest van 28 mei 1985 (Asingdane tegen Verenigd Koninkrijk), par. 57, resp. HvJEU, arrest van 22 december 2010, C-279/09 (DEB tegen Bondsrepubliek Duitsland), r.o. 60.

<sup>8</sup> EHRM, arrest van 13 juli 1995 (Tolstoy Miloslavsky tegen Verenigd Koninkrijk), par. 59.

<sup>9</sup> EHRM, arrest van 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure tegen Polen).

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 758, nr. 3, blz. 4–6.

<sup>11</sup> Zie in dit verband ook de voorbeelden genoemd in het advies van de Adviescommissie burgerlijk procesrecht van 31 mei 2011, het advies van de Nederlandse orde van Advocaten van 31 mei 2011, het advies van de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam van 31 mei 2011 en het advies van de Raad voor de Rechtspraak van 21 juni 2011.



#### *d. Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende*

De toelichting gaat mede uit van het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende voor de kosten van de ingeroepen rechtspraak. De Afdeling plaatst hierbij twee kanttekeningen.

De rechtzoekende kan geconfronteerd worden met handelen van overheid, bedrijven of burgers, dat hem noodzaakt om de gang naar de rechter te maken. De toelichting stelt dat een doelstelling van het voorstel is om burgers en ondernemingen te stimuleren om steeds de afweging te maken of de inzet van de rechter voor hun specifieke geschil de beste geschiloplossing is, of dat alternatieven in de vorm van mediation, arbitrage of bindend advies voor hun geval een betere geschiloplossing bieden.<sup>12</sup> De Afdeling wijst erop dat voor de alternatieven die de toelichting noemt, steeds de medewerking van de andere partij in het geschil noodzakelijk is. Indien deze partij hieraan niet wil meewerken, heeft de rechtzoekende geen andere keuze dan zich te schikken in de situatie, dan wel deze voor te leggen aan de rechter. In zoverre is er dus lang niet altijd sprake van een vrije keuze om wel of niet via de rechter een oplossing voor een geschil te zoeken. Dat geldt zeker waar het bestuur in het geding is, omdat het bij bestuursbesluiten gaat om eenzijdig door het bestuur vastgestelde rechtsbetrekkingen, soms in complexe zaken waardoor de kans op fouten doen toeneemt.<sup>13</sup>

Verder wijst de Afdeling op die gevallen waar de wetgever de gang naar de rechter verplicht heeft gesteld. In deze gevallen valt moeilijk vol te houden dat de rechtzoekende de afweging kan maken om, mede gelet op de kosten van het griffierecht, niet de zaak aan het oordeel van de rechter voor te leggen. De enkele zin hierover in de toelichting dat ook in deze gevallen, meer dan de belastingbetaler, de burger dan wel het bedrijf als procespartij verantwoordelijk is voor het ontstaan van de situatie waarin de rechter moet worden gevraagd om zijn tussenkomst, is in zijn algemeenheid niet overtuigend. Indien de wetgever in bepaalde gevallen rechterlijke tussenkomst noodzakelijk acht, kan diezelfde wetgever niet stellen dat het de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende is, wanneer die de tussenkomst van de rechter inroept.<sup>14</sup>

#### *e. Conclusies*

Rechtspraak is een collectief goed met een bijzondere in de Grondwet verankerde functie en waarde ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel. Het is daarom gerechtvaardigd dat de rechtspraak overwegend door de gehele rechtsgemeenschap wordt bekostigd. De Afdeling wijst er in dit verband op dat er veel diensten van de overheid zijn die worden bekostigd uit de algemene middelen zonder dat degene die daarvan meer gebruik maakt dan een ander daarvoor extra wordt aangeslagen. Het uitgangspunt van een kostendekkend stelsel van griffierechten in het licht van de wenselijkheid dat de gebruikers van de rechtspraak meer verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van deze procedures, doet ernstig afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed, waarvan allen in Nederland rechtstreeks of indirect profiteren en in de kosten waarvan dan ook allen bijdragen. Dat degene die in een bepaald geval rechtstreeks van de rechtspraak 'profiteert', daaraan in dat geval extra bijdraagt, is tot op zekere hoogte verdedigbaar, al is, zoals onder d. is aangegeven, van een eigen verantwoordelijkheid voor het inschakelen van de rechter lang niet altijd sprake. Voorop dient echter te staan dat met het publieke belang en de publieke functie van de rechtspraak is gegeven dat de gehele rechtsgemeenschap financieel bijdraagt aan de kosten van het in stand houden van een kwalitatief goed rechterlijk apparaat. Een financiële benadering van het gebruik van rechtspraak behoort niet voorop te staan.<sup>15</sup>

Bij dit alles komt dat de toegang tot de rechter weliswaar niet onbeperkt hoeft te zijn, maar dat beperkingen van dit recht een legitiem doel moeten hebben, daaraan proportioneel moeten zijn en niet mogen leiden tot een feitelijk illusoir recht op toegang. Het voorbeeld van de zeer recente verhoging van het griffierecht in burgerlijke zaken en de reeds eerder door adviesorganen naar voren gebracht voorbeelden maken duidelijk dat de vraag, of de nu aangekondigde substantiële verhogingen nog een toelaatbare inbreuk op de toegang tot de rechter vormen, klemmend is. Dat in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffiegelden geen verband wordt gelegd met de elders in de toelichting uiteengezette functie van rechtspraak in de samenleving impliceert een ernstig gebrek aan motivering. Daarmee is de motivering van het voorstel niet dragend.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat afgezien is van opneming van een hardheidsclausule in het

<sup>12</sup> Toelichting, Algemeen, par. 1 Inleiding. Een kostendekkend en toegankelijk stelsel.

<sup>13</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een belastingaanslag die een burger van het bestuursorgaan opgelegd krijgt.

<sup>14</sup> Toelichting, Algemeen, paragraaf 1 Inleiding.

<sup>15</sup> Voorts worden er niet alleen procedures gevoerd waarbij de rechtzoekende een direct meetbaar belang heeft bij de uitkomst. Er zijn ook procedures die niet leiden tot een direct meetbaar voordeel voor degene die de procedure start. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit soort procedures dat wordt ingesteld door 'de bezorgde burger' en op de vraag welke effecten de voorgestelde verhoging van de griffiegelden heeft op de afweging van deze burgers om dergelijke besluiten aan te vechten.





voorstel. De toelichting gaat er daarbij aan voorbij dat deze inherent is aan het stelsel van het heffen van griffierecht, omdat de rechter, mede op grond van en aan de hand van jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, gehouden is om in iedere individuele zaak waarin dat expliciet of impliciet aan de orde is gesteld, te bepalen of het heffen van de voorgeschreven griffiegelden in het voorliggende geval leidt tot een ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter in het licht van artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 47 EU Handvest. Dit betekent dat de rechter in iedere zaak waarin dit aan de orde is, een eigen (proportionaliteits)afweging hierover zal moeten maken.<sup>16</sup> De Afdeling wijst op het risico dat hiermee de voornaamste doelstelling van het voorstel – minder kosten – in een geheel ander licht komt te staan.

In het licht van het bovenstaande is de Afdeling van oordeel dat het voorstel tot invoering van een kostendekkend stelsel van griffierechten geen recht doet aan de functie van rechtspraak in de samenleving. Daarnaast overtuigt de motivering waarom de met de invoering van zo'n stelsel gepaard gaande substantiële verhoging van de griffiegelden niet zal leiden tot ongeoorloofde beperking van het recht op toegang tot de rechter, niet. De Afdeling adviseert daarom om het uitgangspunt van het voorstel om de kosten voor de rechtspraak als geheel voor rekening te laten komen van die burgers die hiervan gebruik maken en de uitwerking die dit uitgangspunt met zich brengt voor de voorgestelde hoogte van de griffierechten, te heroverwegen.

*Overige opmerkingen*

## **2. Bestuurlijke sancties**

Het voorstel voorziet niet in het heffen van griffierecht in strafzaken. In haar advies over het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, heeft de Afdeling opgemerkt dat de positie van de rechtzoekende in die gevallen waarin een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb wordt opgelegd, vergelijkbaar is met de positie van een rechtzoekende in het strafrecht.<sup>17</sup> Om die reden adviseerde de Afdeling om de bepalingen uit het ontwerpbesluit die betrekking hebben op strafzaken, ook van toepassing te verklaren op die gevallen waarin een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb wordt opgelegd. Blijkens het nader rapport heeft de regering deze overeenkomst onderkend en het ontwerpbesluit overeenkomstig het advies van de Afdeling aangepast.<sup>18</sup> Ook met betrekking tot de griffierechten meent de Afdeling dat er materieel geen verschil bestaat tussen de positie van de verdachte die geconfronteerd wordt met een mogelijke sanctie op grond van het strafrecht en een rechtzoekende die een boete opgelegd heeft gekregen via het bestuursrecht. De Afdeling is daarom van oordeel dat de bestuursrechtelijke procedures die betrekking hebben op sancties als bedoeld in artikel 5:2 Awb, uitgezonderd moeten worden van het griffierecht.

## **3. Griffierechten verweerder bestuursrecht**

### *a. Verweerder in hoger beroep*

Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor de verweerder in hoger beroep in bestuursrechtelijke procedures om griffierechten te betalen. Het gaat hierbij om degene die beroep heeft ingesteld tegen een besluit van de overheid en in eerste instantie door de rechter in het gelijk is gesteld. Indien het bestuursorgaan van deze uitspraak in hoger beroep gaat, moet griffiegeld betaald worden voor het voeren van verweer. De Afdeling wijst erop dat in deze gevallen in het verleden is afgezien van het heffen van griffiegeld vanwege het uitgangspunt dat een goede en laagdrempelige toegang tot de bestuursrechter verzekerd moet zijn, in verband met het feit dat het bestuur eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van de burger. Die burger moet er daarbij van verzekerd zijn dat dit in overeenstemming met het recht gebeurt. De toelichting gaat er niet op in waarom dit uitgangspunt wordt losgelaten. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

### *b. Derde belanghebbende in hoger beroep*

Een derde belanghebbende die op grond van artikel 8:26 Awb als partij aan het geding deelneemt betaalt voor het inbrengen van zijn zienswijze in de procedure in eerste instantie geen griffierecht. Ziet

<sup>16</sup> HR 8-7-2011, LJN:BO3883, 11/00894 en ABRvS 4 juli 2011, 201103855/1/V2.

<sup>17</sup> Advies van 21 april 2011 inzake het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, Stcrt. 2011, nr. 12411.

<sup>18</sup> Nader rapport van 16 juni 2011, Stcrt. 2011, nr. 12411.



de Afdeling het goed, dan moet deze derde belanghebbende voor het aanvoeren van zijn zienswijze in hoger beroep echter wel griffierecht betalen. De Afdeling wijst erop dat deze derde belanghebbende niet vrijwillig gebruik maakt van de gang naar de rechter, maar in een procedure tussen een partij en een bestuursorgaan betrokken wordt. De Afdeling acht het niet wenselijk dat deze derde belanghebbende daardoor geconfronteerd wordt met griffierechten. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

#### 4. Financiële gevolgen

In paragraaf 8.4 van de toelichting wordt ingegaan op de financiële gevolgen van het voorstel. Hierbij wordt aangegeven dat het voorstel moet leiden tot een besparing van € 240 miljoen. Dit bedrag bestaat uit twee onderdelen: een besparing van € 77 miljoen door een afname van zaken, die op voorhand is ingeboekt, en een stijging van ontvangsten van € 163 miljoen. Deze stijgende ontvangsten zijn de hogere griffiegelden die in rekening worden gebracht. De Afdeling merkt op dat onduidelijk is hoe tot dit bedrag is gekomen. De Afdeling wijst op het volgende.

- a. artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt dat de griffier de indiener van het beroepschrift wijst op de verschuldigdheid van het griffierecht en daarbij meedeelt wanneer dit griffierecht moet zijn betaald. Indien het bedrag niet binnen de genoemde termijn is betaald, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Vaste praktijk is dat, indien het beroep niet-ontvankelijk is verklaard wegens het niet tijdig betalen van het griffierecht, de griffier het eventueel na de (laatste) termijn betaalde griffierecht ter zake van dat beroep terugbetaalt.<sup>19</sup> Door het reeds betaalde griffierecht bij niet-ontvankelijkverklaring van het beroep wegens niet tijdig betalen van het griffierecht terug te betalen, ontstaat er een verschil tussen de aanvankelijk verschuldigde griffierechten en de daadwerkelijk ontvangen griffierechten. In de toelichting wordt op het te verwachten aantal keren dat zich dit zal voordoen en de financiële gevolgen daarvan niet ingegaan. Het is voorts onduidelijk of het de bedoeling is dat in de toekomst terugbetaling in deze gevallen nog langer tot de mogelijkheden blijft behoren.
- b. Daarnaast acht de Afdeling het bij de voorgestelde substantiële verhoging van het griffierecht waarschijnlijk dat het aantal gevallen waarin degene die in beroep gaat, na kennis te hebben genomen van het te betalen bedrag aan griffierecht zal besluiten dit niet te betalen en van verder procederen af te zien, zal toenemen. De toelichting gaat niet in op de vraag of bij de bepaling van de totale omvang van het bedrag van de inkomsten uit griffierechten met bovenstaande situaties rekening is gehouden. Voorts is onduidelijk of rekening gehouden is met het feit dat in al deze gevallen reeds werkzaamheden door de griffies zijn verricht. De kosten daarvan zullen in mindering moeten worden gebracht op de in totaal ontvangen griffierechten. De Afdeling adviseert nauwkeurig toe te lichten hoe het bedrag van € 163 miljoen is samengesteld en op welke wijze met de hierboven geschetste situaties in alle zaken waarop dit wetsvoorstel ziet, rekening wordt gehouden en zo nodig het bedrag aan te passen.

#### *Uitvoeringsaspecten*

#### 5. Verklaring Raad voor rechtsbijstand

Het voorgestelde artikel 8:41a, vijfde lid, Awb regelt dat, indien de verklaring omtrent inkomen en vermogen van de Raad voor rechtsbijstand ontbreekt op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven en dit het gevolg is van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan de partij zijn toe te rekenen, de griffier in eerste instantie het laagste griffierecht in rekening brengt. Indien later blijkt dat de betrokkene een hoger griffierecht had moeten betalen, dient de betrokkene het verschil volgens de toelichting bij te betalen.<sup>20</sup> Het voorgestelde artikel 16, zesde lid, Wgbz, regelt dat, indien dezelfde omstandigheid als hiervoor vermeld, zich voordoet het griffierecht wordt verlaagd tot dat voor onvermogensden en dat het teveel betaalde griffierecht wordt teruggestort. Hieruit maakt de Afdeling op dat in tegenstelling tot bestuursrechtelijke zaken in civielrechtelijke zaken in deze gevallen in eerste instantie het hoogste griffierecht wordt geheven, zij het dat dit niet uitdrukkelijk in de wet is bepaald. De Afdeling maakt over deze regelingen de volgende opmerkingen.

#### *a. Buiten de schuld van de betrokkene.*

Uit de toelichting wordt niet duidelijk wie moet vaststellen of het ontbreken van de verklaring voortkomt uit omstandigheden die redelijkerwijs niet aan de partij zijn toe te rekenen. Is het de bedoeling dat de griffier bij het ontbreken van een verklaring een brief stuurt met de vraag of de verklaring buiten schuld ontbreekt?

<sup>19</sup> Zie onder meer artikel 12, zevende lid, van de Procesregeling bestuursrecht 2010.

<sup>20</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel B, laatste alinea.



Voorts valt uit de toelichting niet op te maken of de artikelen 8:41a, vijfde lid, Awb en artikel 16, zesde lid, Wgbz, ook van toepassing zijn in geval er weliswaar een verklaring is van de Raad voor rechtsbijstand, maar de betrokkene bij de griffier aangeeft dat hij tegen deze verklaring bezwaar dan wel beroep heeft ingesteld. De Afdeling adviseert de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel op deze punten aan te vullen.

#### *b. Betaling aanvullend griffierecht in bestuurszaken*

Indien de betrokkene na het afkomen van de verklaring een hoger griffierecht verschuldigd blijkt te zijn, stelt artikel 8:41a, vijfde lid, Awb dat de griffier het griffiegeld verhoogt. Dit betekent dat de betrokkene het verschil dient bij te betalen. Het voorstel noch de toelichting gaan in op de vraag binnen welke termijn dit aanvullende griffierecht door de griffier in rekening moet worden gebracht. Niet duidelijk is of de termijn van artikel 8:41, tweede lid, Awb ook hiervoor geldt. Voorts is niet duidelijk wat er dient te gebeuren, indien de betrokkene het aanvullende griffiegeld niet betaalt. Bij de beantwoording van deze vraag kan onderscheid worden gemaakt tussen die gevallen waarin er nog geen uitspraak is en die waarin er al wel een uitspraak is. In het eerste geval zou weigering tot of te late bijbetaling kunnen leiden tot het alsnog niet-ontvankelijk verklaren. Daarbij moet bedacht worden dat in deze gevallen al vele werkzaamheden in de zaak kunnen zijn verricht waarvoor dan geen vergoeding wordt ontvangen. In het tweede geval wordt het betrokken gerecht gedwongen tot een incassotraject. Bij een verzoek om een voorlopige voorziening leidt de voorgestelde regeling in de ogen van de Afdeling vrijwel altijd tot een incassoprocedure achteraf.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor ingeval de verweerder nog geen verklaring kan overleggen. Ook de verweerder betaalt dan op grond van het voorstel het laagste griffierecht. Indien lopende de procedure blijkt dat deze verweerder toch een hoger griffiegeld verschuldigd is, dient deze over te gaan tot bijbetaling. De Afdeling merkt op dat het kan voorkomen dat de verweerder reeds een schriftelijk of mondeling verweer heeft gevoerd en vervolgens niet overgaat tot het betalen van het aanvullende griffierecht. De rechter heeft dan echter reeds kennisgenomen van het verweer. Niet duidelijk is op welke wijze omgegaan dient te worden met deze situatie.

De Afdeling acht het ongewenst dat de gerechten genoodzaakt worden om over te gaan tot incassoprocedures ten opzichte van burgers en bedrijven. De Afdeling is voorts van oordeel dat de keuze om bij het ontbreken van de verklaring in bestuurszaken in eerste instantie het laagste griffierecht in rekening te brengen een groot aantal praktische problemen met zich brengt. De Afdeling wijst erop dat in civiele zaken in deze gevallen het hoogste griffiegeld wordt geheven. De Afdeling adviseert om de regelingen met elkaar in overeenstemming te brengen en te kiezen voor dat systeem dat de minste uitvoeringsproblemen met zich brengt.

### **6. Overige uitvoeringsaspecten**

#### *a. Mondeling verweer*

Het voorstel regelt dat verweerders griffierecht verschuldigd zijn, indien zij verweer voeren. Verweer voeren omvat hierbij zowel het schriftelijk als het mondeling ter zitting voeren van verweer.<sup>21</sup> In de toelichting wordt niet ingegaan op de procedure die gevolgd moet worden, indien een verweerder pas op de zitting kenbaar maakt voornemens te zijn mondeling verweer te voeren.

De Afdeling werpt de vraag op of dit inhoudt dat de zitting geschorst moet worden, zodat dit griffierecht eerst betaald kan worden of dat het gerecht dit achteraf dient te incasseren met alle risico's en besommeringen van dien.

Voorts merkt de Afdeling op dat het in de praktijk lastig kan zijn om een onderscheid te maken tussen het voeren van verweer en het geven van feitelijke informatie. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

#### *b. Griffierecht bestuursorganen*

Voor bestuursorganen gaat gelden dat na afloop van de procedure wordt bepaald of zij griffierecht moeten betalen en zo ja hoeveel. Het voorgestelde artikel 8:84 ziet op het geval dat het bestuursorgaan in eerste instantie in het ongelijk wordt gesteld en niet in hoger beroep gaat. Het voorgestelde artikel 8:113 ziet op de situatie dat het bestuursorgaan wel in hoger beroep gaat. De toelichting bij dit artikel stelt dienaangaande het volgende: 'In het artikel wordt gesproken over 'in het gelijk stellen' en 'in het ongelijk stellen'. Aangezien een rechterlijke beslissing vaak niet zwart-wit is en het ook vaak voorkomt dat partijen elk slechts gedeeltelijk als in het gelijk of ongelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd, is het bij hoger beroep niet in alle gevallen mogelijk het tarief te koppelen aan een

<sup>21</sup> Artikelsgewijze toelichting, artikel II onderdeel I en artikel II, onderdeel C.



bepaald type uitspraak. Niettemin zal het voor de rechter in hoger beroep mogelijk zijn te beoordelen of het bestuursorgaan al dan niet als in het (on)gelijk gestelde partij dient te worden beschouwd. Een criterium daarbij is of het oorspronkelijke besluit dat de inzet was van de beroepsprocedure, na beroep en hoger beroep nog steeds in stand is.'

De Afdeling is van oordeel dat deze passage niet veel handvatten biedt voor de rechter bij diens beslissing of een bestuursorgaan griffierechten dient te betalen. Om van meet af aan te voorkomen dat uiteenlopende jurisprudentie ontstaat over de vraag in welke gevallen een bestuursorgaan het griffierecht verschuldigd is, adviseert de Afdeling om de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel aan te passen.

### *c. Afbakening familierecht*

In artikel II wordt het begrip 'personen- en familierecht' voor de toepassing van het griffierecht omschreven. In de toelichting bij dit artikel worden enkele onderwerpen opgenomen die vallen onder de overige wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die ook in Boek I BW zijn opgenomen. De toelichting noemt hierbij ondermeer de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding. De Afdeling merkt op dat uit het artikel noch uit de toelichting met zekerheid valt vast te stellen welke overige wetgeving wel en niet onder dit artikel valt. Nu voor onderwerpen die hieronder vallen een lager griffierecht gaat gelden, is het van belang dat hierover geen onduidelijkheid kan ontstaan. Een onderwerp dat nauw verband houdt met het personen- en familierecht, maar waarop de toelichting niet ingaat, is het erfrecht. De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

## **7. Overige opmerkingen**

### *a. Vormgeving van het voorstel*

De Afdeling merkt op dat artikel I van het voorstel is vormgegeven als een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze zou komen te luiden op het moment dat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking treedt. De Afdeling wijst erop dat laatstgenoemd wetsvoorstel nog aanhangig is bij de Tweede Kamer. De tekstuele afhankelijkheid die daardoor tussen beide wetsvoorstellen bestaat brengt het risico op fouten met zich mee. Zo wijst de Afdeling erop dat bij het in de Kamer aanhangige wetsvoorstel onlangs bij nota van wijziging in de Awb een nieuw artikel 8:41a is opgenomen, terwijl het voorliggende voorstel ook een artikel 8:41a Awb bevat, van een geheel andere strekking.<sup>22</sup> Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling het voorliggende wetsvoorstel vorm te geven als een wijziging ten opzichte van de geldende tekst van de Algemene wet bestuursrecht en hierin een samenloopbepaling op te nemen met betrekking tot het voorstel aanpassing bestuursprocesrecht.<sup>23</sup> De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

### *b. Rechtsmiddelenclausule*

Op grond van de artikelen 3:45 en 6:23 Awb dient bij een besluit vermeld te worden of hiertegen beroep kan worden ingesteld. Mede gelet op de hoogte van de griffierechten en de noodzaak om zoveel mogelijk intrekkingen van beroepen en verweren te voorkomen als eerst na het instellen daarvan kennis wordt genomen van de hoogte van het griffierecht, is de Afdeling van oordeel dat het noodzakelijk is dat burgers en bedrijven op het griffierecht en de hoogte daarvan worden gewezen in de rechtsmiddelenclausule. Ook in civiele zaken zullen burgers en bedrijven tijdig op de hoogte moeten kunnen zijn van het te betalen griffierecht. De Afdeling adviseert hiervoor regelingen te treffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-president van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*

<sup>22</sup> Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 450, nr. 8, artikel I, onderdeel RRa en voorgesteld artikel I, onderdeel B.

<sup>23</sup> Zie ook aanwijzing 171a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



## Nader Rapport

28 oktober 2011

Nr. 5714891/11//6

Directie Wetgeving, sector privaatrecht

Aan de Koningin

### **Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en enige andere wetten in verband met verhoging van griffierechten**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2011, nr. 11.001794, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 september 2011, nr. W03.11.297/II, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State moge ik het volgende opmerken.

#### **1. Functie van de rechtspraak; toegang tot de rechter**

##### *a. Functie en positie van rechtspraak in de samenleving*

De Afdeling verdedigt in haar advies het belang van de rechtspraak binnen de trias politica en de belangrijke rol van de rechtspraak in de samenleving. Ik deel die visie volledig. Met de Afdeling erken ik de substantiële rechtshandhavende en rechtsvormende rol van de rechter. De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen die ik graag onderschrijf. Het is zeker niet mijn bedoeling om het belang van de rechtspraak te miskennen. De paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld. Ik meen die visie nu overtuigend verwoord te hebben. Dat ik in tegenstelling tot de Afdeling meen dat desondanks van de rechtzoekende een hogere bijdrage in de kosten van de rechtspraak gevraagd kan worden, vloeit voort uit mijn overtuiging dat in deze tijd van bezuinigingen die iedereen treffen, van de burger een grotere bijdrage mag worden gevraagd. Ik meen dat de voorgestelde wijze van financiering recht doet aan de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het bewaken van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het rechtsbestel. Het wetsvoorstel doet meer recht aan het belang van de rechtspraak dan een omvangrijke bezuiniging op het overheidsbudget voor de rechtspraak.

Ik acht het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de gebruiker meer betaalt gerechtvaardigd, omdat rechtzoekenden die gebruik maken van de rechtspraak dat niet doen om rechtszekerheid voor anderen te creëren, maar om hun individuele belang te dienen. Dat vervolgens het belang van de hele rechtsgemeenschap gediend kan zijn met die uitspraak, zoals de Afdeling benadrukt, doet hier niet aan af. Ik acht het dan ook verantwoord om van de rechtzoekende in een groot aantal zaken zelf een hogere bijdrage in de kosten van de rechtspraak te vragen. Overigens zal het ook na invoering van het wetsvoorstel zo zijn dat een substantieel deel van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen wordt bekostigd. Daarmee breng ik tot uitdrukking dat een kwalitatief goede en tijdige rechtspraak in het belang is van de Nederlandse samenleving. In de toelichting is dit duidelijker naar voren gebracht.

De opmerking van de Afdeling dat in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffiegelden geen verband wordt gelegd met de elders in de toelichting uiteengezette functie van de rechtspraak in de samenleving, waardoor de motivering van het voorstel niet dragend zou zijn, heeft tot een aanpassing van de toelichting geleid, waarin dat verband wel wordt aangebracht.

##### *b. Functie van griffierechten*

Ik ben verheugd dat de Afdeling de doelstellingen van het systeem van griffierechten onderschrijft en erkent dat enige drempelwerking in de toegang tot de rechtspraak in ieders belang is. In feite is het betalen voor de rechtspraak door degenen die er gebruik van maken al sinds de introductie van griffierechten in 1843 in Nederland het uitgangspunt. Naar mijn mening is een evenwichtig resultaat bereikt doordat is rekening gehouden met verschillende soorten zaken. Ten eerste doet de in het wetsvoorstel voorgestelde verdeling van griffierechten zowel recht aan de aard (gematigd tarief familie- en bestuurszaken) als aan het financieel belang van de zaak (verhoogd tarief handelszaken). Ten tweede worden er bij een aantal zaakstypen helemaal geen griffierechten geheven (o.a. jeugdzaaken) en ten derde is voor 60% van de bevolking een gereduceerd tarief opgenomen.

##### *c. Toegang tot de rechter*

Zoals de Afdeling aangeeft, vloeit uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de





Mens voort dat het recht op de toegang tot de rechter niet een absoluut recht is en dat beperkingen een legitiem doel moeten dienen. De noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen is voor dit kabinet echter een gegeven. In het regeerakkoord is opgenomen dat op de begrotingspost van circa € 0,9 miljard voor de rechtspraak een bedrag van € 240 miljoen moet worden bezuinigd. Ik kies er niet voor dat bedrag ten laste te brengen van de begroting van de Rechtspraak. De verschraving van de kwaliteit of een toename van werkvoorraden en doorlooptijden die daarvan het gevolg zouden zijn, vind ik niet verantwoord, juist met het oog op het belang van de rechtspraak voor de samenleving. Ik acht het van groot maatschappelijk en economisch belang, dat de toegang tot de onafhankelijke rechter voor rechtzoekenden is verzekerd, maar ik vind het evenzo van groot belang dat die rechtspraak kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke tijd wordt rechtgesproken. Juist door die keuze kan de rechtspraak zijn essentiële, in de Grondwet verankerde, functie ten dienste van de rechtsgemeenschap als geheel blijven vervullen.

Ik onderschrijf dat rechtzoekenden zonder onevenredige drempel een beroep op de onafhankelijke rechter moeten kunnen blijven doen. Ik meen dat het wetsvoorstel niet een dergelijke onevenredige drempel opwerpt. Er is namelijk een aantal maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen, die voorkomen dat het wetsvoorstel een dergelijke drempel zou opwerpen. In de eerste plaats wordt de ombuiging op systeemniveau gerealiseerd en wordt er niet een directe verbinding gelegd tussen het griffierecht en de kostprijs. In zo'n model zouden bijvoorbeeld de griffierechten voor bestuurszaken in eerste aanleg voor appellant en verweerder samen circa € 1.750 gaan bedragen en in hoger beroep circa € 4.500. Door niet aan te knopen bij de daadwerkelijke kosten worden onaanvaardbaar hoge tarieven vermeden. In de tweede plaats is er voor familiezaken en bestuurszaken een algemeen, lager tarief opgenomen. Bovendien blijven diverse zaken vrijgesteld van griffierecht (o.a. asiel- en jeugdzaken en eigen aangifte van faillissement). Ten derde zijn de griffierechten in civiele zaken gekoppeld aan het financieel belang van de zaak. In de vierde plaats komen on- en minvermogenden, alsmede middeninkomens, in aanmerking voor een gedeeltelijke compensatie van de griffierechten. Dat leidt ertoe dat circa 60% van de bevolking voor een gereduceerd tarief in aanmerking komt. In het huidige stelsel is dat 40% van de bevolking en is er geen compensatieregeling voor griffierechten op het terrein van het bestuursrecht voor on- en minvermogenden en burgers met een middeninkomen. In een impactanalyse heb ik ex ante in beeld gebracht wat de verwachte gevolgen zijn van het wetsvoorstel op het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Deze impactanalyse ondersteunt dat met het wetsvoorstel geen onevenredige drempel voor de toegang tot de rechter wordt opgeworpen. De impactanalyse wordt tegelijk met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gezonden.

Deze opmerkingen van de Afdeling hebben daarom niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel, op één belangrijke uitzondering na. Ik wil op één punt tegemoetkomen aan de zorgen van de Afdeling, die ook in de consultatie zijn gedeeld en die bovendien een punt betreffen dat ook in de impactanalyse naar voren is gekomen, namelijk het griffierecht voor bestuursrechtelijke procedures. Het kunnen optreden tegen overheidsbesluiten en overheidshandelingen is essentieel voor het bewaren van evenwicht in de samenleving. Volgens de impactanalyse is de dreigende zaaksuitval op dit rechtsgebied het grootste. Daarom heb ik twee – lagere – basistarieven ingevoerd in plaats van het eerder voorgestelde enkele basistarief van € 500. Een laag basistarief van € 250 zal geheven worden voor die bestuurszaken waarop – na de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht – de Regeling verlaagd griffierecht van toepassing is. Dat zijn bijvoorbeeld geschillen op het gebied van sociale uitkeringen, studiefinanciering, huurtoeslag, een groot aantal belastingaanslagen, besluiten ingevolge de Indische pensioenregelingen, uitkeringen aan ambtenaren bij werkloosheid of ziekte en invaliditeitsuitkeringen aan ambtenaren en arbeidscontractanten. In deze categorie betalen onvermogenden en minvermogenden € 125 en middeninkomens € 188. Het tweede basistarief voor de overige bestuurszaken zal € 400 bedragen. Het tarief voor onvermogenden blijft dan € 125, dat voor minvermogenden gaat van € 250 naar € 200 en dat voor middeninkomens van € 375 naar € 300. Daarnaast is er voor een specifiek besluit een bijzonder tarief ingevoerd. Dit is het tarief van € 125 voor eenieder die beroep instelt tegen een besluit over de verklaring omtrent inkomen en vermogen, welke verklaring nodig is om voor een verlaagd griffierecht in aanmerking te komen.

Teneinde te komen tot een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van de griffierechten en om aan het beoogde ombuigingsresultaat te voldoen zijn bovendien in het civiele recht twee staffels aan het financieel belang toegevoegd. Het gaat daarbij om zaken waarbij het financieel belang van de zaak dermate hoog is, namelijk boven € 5 miljoen en boven de € 50 miljoen, dat een substantiële verhoging van het griffierecht, namelijk een griffierecht van respectievelijk € 50.000 en € 100.000 (in hoger beroep respectievelijk € 125.000 en € 250.000), nog steeds in redelijke verhouding staat tot het belang van de zaak. Dit zijn zaken (in totaal per jaar ruim 200) waarbij doorgaans grote ondernemingen tegen elkaar procederen (bijvoorbeeld in omvangrijke octrooibrekzaken).

Voorts is, conform het advies, in de toelichting afzonderlijk ingegaan op artikel 47 EU-Handvest en is in de toelichting over artikel 6 EVRM en artikel 47 EU-Handvest een koppeling gelegd met de opgenomen passage over het algemeen belang van rechtspraak.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling over de opeenstapeling van griffierechten, zij hier opgemerkt dat de hoogte van de griffierechten in hoger beroep en cassatie voor elke afzonderlijke categorie zaken is afgewogen en in een bepaalde verhouding staat tot het tarief in eerste instantie, zodat ook de weg naar hoger beroep en cassatie niet ontoegankelijk wordt. De griffierechten bij de Hoge Raad zijn



zelfs gelijk aan die in hoger beroep, juist met het oog op het rechtsvormend belang van de jurisprudentie van de Hoge Raad. Wanneer er voorafgaand aan een procedure al stappen nodig zijn, zoals een voorlopig getuigenverhoor, dan is daarvoor afzonderlijk griffierecht verschuldigd maar die griffierechten zijn doorgaans niet gekoppeld aan het financieel belang van de zaak, zodat de verhoging van de griffierechten daarmee niet buiten proporties groeit. Daarnaast zijn er wellicht uitzonderlijke, gecompliceerde casus te bedenken, zoals ook opgenomen in enkele reacties naar aanleiding van de consultatie, waarbij bijvoorbeeld gescheiden echtelieden hun ruzies in de rechtszaal voortzetten en daarbij zaak op zaak stapelen. Maar het stelsel van griffierechten kan niet voorkomen dat dergelijke gevallen zich voordoen en kan daar ook niet altijd rekening mee houden. Ik acht het voorgestelde stelsel verdedigbaar.

Hierbij zij overigens opgemerkt dat het wetsvoorstel naar aanleiding van wijzigingen die daarin nog op het laatste moment werden aangebracht, niet meer helemaal aansloot bij de impactanalyse zoals die naar de Afdeling was gestuurd. Het was tot mijn spijt niet mogelijk om de impactanalyse op die laatste wijzigingen aan te passen, met name voor de tarieven van bestuursorganen. De tijdsdruk op dit wetsvoorstel was daarvoor te groot. Inmiddels sluiten wetsvoorstel en impactanalyse wel op elkaar aan. In de memorie van toelichting wordt nu ingegaan op de meest recente versie van de impactanalyse, waarin de griffierechten zijn verwerkt zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit lost ook een aantal onduidelijkheden over de gevolgen van het wetsvoorstel op.

#### *d. Eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende*

Ik ben het met de Afdeling eens dat de keuze om naar de rechter te gaan niet altijd een vrijwillige is, omdat voor een alternatieve geschiloplossing steeds de medewerking van de andere partij noodzakelijk is en omdat in sommige zaken de gang naar de rechter verplicht is. Hoewel in de memorie van toelichting de eigen verantwoordelijkheid van de burger en onderneming sterk wordt benadrukt, is daarbij ook rekening gehouden met gevallen waarin de gang naar de rechter niet ter vrije keuze van partijen staat. In veel zaken waarin sprake is van een verplichte gang naar de rechter geldt op grond van het wetsvoorstel een lager tarief. Als een overheidsorgaan zich niet proactief heeft opgesteld en ook niet wil meewerken aan een alternatieve geschilbeslechting, is de gang naar de rechter de enige mogelijkheid voor de rechtzoekende en is hiervoor een lager basistarief opgenomen. In het civiele recht zijn er in familiezaken diverse situaties waarbij een gang naar de rechter de enige mogelijkheid is (echtscheiding, wijziging gezag) en ook daar geldt een lager basistarief. Ik meen dan ook dat het voorgestelde griffierechtenstelsel ook aan deze bezwaren tegemoetkomt.

#### *e. Conclusies*

De Afdeling acht het uitgangspunt dat degene die in een bepaald geval rechtstreeks van de rechtspraak profiteert, daaraan extra bijdraagt, tot op zekere hoogte verdedigbaar. Ik kan daarnaast bevestigen dat de gehele rechtsgemeenschap nog steeds financieel bijdraagt aan de kosten van het in stand houden van een kwalitatief goed rechterlijk apparaat. Er zal in de begroting van Veiligheid en Justitie na verhoging van de griffierechten nog steeds een substantieel bedrag blijven staan ter financiering van de rechtspraak (strafrecht, jeugdrecht, asielzaken, faillissementen, matiging van tarieven en de compensatieregeling voor minder draagkrachtigen).

Echter, de economische gevolgen van het aanmerken van een overheidsdienst als collectief goed acht ik niet van doorslaggevende betekenis. Met de Afdeling erken ik dat de rechtspraak een collectief goed is, maar niet een collectief goed zoals het leger of een dijk dat zijn. Bij het leger of een dijk is het onmogelijk om alleen burgers die daar gebruik van maken of er bescherming door genieten, daarvoor te laten betalen. Het is echter goed mogelijk om burgers alleen tegen betaling toegang te geven tot de rechter en in bepaalde zaken burgers die niet betalen die toegang te ontzeggen, dat gebeurt nu immers ook al.

Naar aanleiding van de constatering door de Afdeling dat er in de toelichting bij de rechtvaardiging van de verhoging van de griffierechten geen verband wordt gelegd met de functie van de rechtspraak in de samenleving, is de toelichting aangevuld. Zoals hierboven uiteengezet kies ik er niet voor het te bezuinigen bedrag ten laste te brengen van de begroting van de Rechtspraak. De verschraling van de kwaliteit of een toename van werkvoorraden en doorlooptijden die daarvan het gevolg zouden zijn vind ik niet verantwoord, juist met het oog op het belang van de rechtspraak in de samenleving. Ik acht het van groot maatschappelijk en economisch belang, dat de toegang tot de onafhankelijke rechter voor rechtzoekenden is verzekerd, maar ik vind het evenzo van groot belang dat die rechtspreek kwalitatief hoogwaardig is en dat er binnen redelijke tijd wordt rechtgesproken.

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel een hardheidsclausule ontbreekt. Deze is daarom alsnog opgenomen in het wetsvoorstel. De voorgestelde artikelen 8:41a en 8:109 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 127a en 282a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) zijn aangevuld met een hardheidsclausule.



## Overige opmerkingen

### 2. Bestuurlijke sancties

De Afdeling merkt op dat in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand bestuursrechtelijke procedures die betrekking hebben op sancties als bedoeld in artikel 5:2 Awb en strafzaken voor wat betreft de eis van de gang langs het juridisch loket zijn gelijkgesteld. Rechtzoekenden aan wie een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb is opgelegd, hoeven evenmin als verdachten in strafzaken langs het juridisch loket om in aanmerking te komen voor een lagere eigen bijdrage. De reden hiervoor was dat de gang langs het juridisch loket voor beide typen zaken geen gunstig effect kán hebben voor een efficiënte en laagdrempelige afdoening van het geschil. Verdere gelijkschakeling van beide soorten sancties, zoals de Afdeling adviseert, is niet aan de orde. Dat de rechtzoekende aan wie een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb is opgelegd, griffierecht dient te betalen indien hij tegen een dergelijk besluit wil procederen, is sinds jaar en dag de bestaande situatie. Dit wetsvoorstel wil deze staande praktijk continueren om te ontmoedigen dat de rechter wordt ingeschakeld in gevallen waarin daar geen aanleiding voor is.

### 3. Griffierechten verweerder bestuursrecht

#### *a. Verweerder in hoger beroep*

Zoals hiervoor in paragraaf 1.c. is opgemerkt, is de hoogte van het griffierecht in het bestuursrecht een punt van aandacht in dit wetsvoorstel. Ik wil gehoor geven aan de kritiek daarop en daarom heb ik besloten om naast verlaging van de griffierechten voor bestuursrechtelijke procedures, af te zien van de invoering van griffierecht voor de verweerder in hoger beroep indien het bestuursorgaan hoger beroep heeft ingesteld. De Afdeling herinnert eraan dat het bestuur eenzijdig kan ingrijpen in de rechtspositie van de burger. De overheid heeft er vaak ook een bijzonder belang bij om een principeuitspraak te krijgen in een zaak die van breder belang kan zijn dan de desbetreffende individuele zaak (bijvoorbeeld in het belastingrecht). Als de overheid dat wil uitprocederen tot de hoogste instantie, mag dat niet ten koste gaan van de burger of de onderneming.

#### *b. Derde belanghebbende in hoger beroep*

Anders dan de Afdeling veronderstelt, is de derdebelanghebbende die op grond van artikel 8:26 is toegelaten tot het geding voor het aanvoeren van zijn zienswijze in hoger beroep geen griffierecht verschuldigd. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

### 4. Financiële gevolgen

Om de financiële effecten van dit wetsvoorstel te kunnen berekenen is een rekenmodel ontwikkeld. Dit rekenmodel is geijkt en door diverse financiële experts gevalideerd. Met dit model kunnen de griffierechttopbrengsten in de huidige situatie en in de nieuwe situatie worden berekend, gegeven een bepaalde instroom aan zaken. Daarnaast is een inschatting gemaakt van het aantal zaken dat in de nieuwe situatie niet meer aan de rechter zal worden voorgelegd.

Het model is gebaseerd op veel gegevens: alle huidige tarieven met bijbehorende aantallen in combinatie met de in dit wetsvoorstel voorgestelde tarieven en bijbehorende verwachte aantallen (zie ook de tabel aan het eind van paragraaf 5 van de memorie van toelichting). Daarnaast is veel aanvullende informatie noodzakelijk, zoals de verdeling van zaken op basis van financieel belang, het aandeel rechtspersonen per categorie, het aandeel betalende verweerders per categorie, het aandeel min- en onvermogens en middeninkomens per categorie, etc. Al deze informatie is in het model verwerkt.

Om de verminderde instroom in te schatten is gebruik gemaakt van twee methodieken. Enerzijds zijn de zogeheten prijselasticiteiten onderzocht, die door de Raad voor de rechtspraak zijn afgeleid uit bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De prijselasticiteit van een rechtszaak geeft aan tot hoeveel procentuele verandering van de hoeveelheid zaken 1% verhoging van de griffierechten leidt. Anderzijds is in de periode van januari tot mei 2011 door onderzoeksbureau Significant een rekenmodel ontwikkeld, waarmee de effecten van de tariefsverhoging op een geheel andere én meer gedetailleerde wijze zijn geschat. Daarbij zijn vele experts betrokken (zie ook paragraaf 6 van de memorie van toelichting).

Met de bovenstaande gegevens, de impactanalyse en het rekenmodel zijn de financiële effecten berekend van minder zaken (€ 77 mln.) en hogere griffierechten (€ 163 mln.). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat met name de geschatte verminderde vraag een bandbreedte kent en daarmee ook de berekende besparing.

- a. Zeer specifieke situaties, zoals situaties die betrekking hebben op artikel 8:41, tweede lid, Awb, zijn niet verwerkt in het model. Over het algemeen hebben zij een verwaarloosbare impact op de einduitkomst.



- b. Situaties waarbij een rechtzoekende na kennis te hebben genomen van de hoogte van het tarief besluit niet in beroep te gaan, vallen binnen de reikwijdte van de twee hiervoor bedoelde onderzoeken naar de verminderde instroom. Eventuele werkzaamheden van de griffie in dit soort situaties zijn verwaarloosbaar. De berekende uitkomst hoeft hier niet op te worden aangepast.

## **Uitvoeringsaspecten**

### **5. Verklaring Raad voor rechtsbijstand**

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is besloten artikel 8:41a, vijfde lid, Awb te wijzigen en de tekst van deze bepaling te laten aansluiten bij artikel 16, zesde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken (Wgbz). In het wetsvoorstel, zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, was al voorgesteld een bepaling van gelijke strekking als artikel 8:41a, vijfde lid, Awb, te weten artikel 16, tweede lid, Wgbz te laten vervallen. Nu is de regeling voor het heffen van griffierechten in bestuurszaken (artikel 8:41a, zesde lid, Awb) gelijkgetrokken met de regeling in het civiele recht (artikel 16, zesde lid, Wgbz). In de toelichting is verder verduidelijkt dat indien een partij voordat de civiele rechter het eindvonnis heeft gewezen of de eindbeschikking heeft gegeven of de bestuursrechter uitspraak heeft gedaan, een verklaring omtrent inkomen en vermogen, zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand, aan de griffier heeft overgelegd waaruit blijkt dat zij aanspraak kan maken op een verlaging van het griffierecht, het te veel betaalde griffierecht wordt teruggestort door de griffier. Dit geldt zowel voor de situatie waarin een partij nog niet eerder voornoemde verklaring heeft overgelegd aan de griffier als voor de situatie waarin een partij na het instellen van bezwaar, dan wel beroep tegen de ontvangen verklaring een nieuwe verklaring verkrijgt en aan de griffier overlegt.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook de overige bepalingen in de Wgbz en de Awb die betrekking hebben op de verklaring omtrent inkomen en vermogen (de gevolgen van intrekking of wijziging, de gevolgen van het instellen van beroep tegen de verklaring en het nog niet kunnen overleggen van de verklaring op het moment dat het griffierecht wordt geheven) zodanig te wijzigen dat ze gelijkloidend zijn.

### **6. Overige uitvoeringsaspecten**

#### *a. Mondeling verweer*

In artikel 3 Wgbz is bepaald wanneer griffierecht is verschuldigd. In dagvaardingsprocedures geldt dat een gedaagde door zijn verschijning in de procedure griffierecht verschuldigd is (artikel 3, eerste en derde lid, Wgbz). Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen schriftelijk en mondeling verweer. Een gedaagde zal in de praktijk doorgaans mondeling verweer kunnen voeren in kort geding of bij de kantonrechter. In kort geding gelden de processuele consequenties verbonden aan de niet tijdige betaling van griffierecht niet. De gedaagde in kort geding kan derhalve mondeling verweer voeren en stukken overleggen in de procedure alvorens hij de door hem verschuldigde griffierechten dient te hebben voldaan. De gedaagde bij de kantonrechter is geen griffierecht verschuldigd, zodat ook bij kantonprocedures geen vragen kunnen rijzen over de inning van griffierechten. In procedures bij de sector civiel van de rechtbank (en in hoger beroep) wordt in de regel eerst schriftelijk verweer gevoerd met de indiening van een conclusie van antwoord alvorens er ruimte is om tijdens bijvoorbeeld een comparitie na antwoord mondeling verweer te voeren. De gedaagde dient zich in de procedure te stellen als hij verweer wenst te voeren, vanaf dat moment begint de vier weken termijn van artikel 3, derde lid, Wgbz te lopen. Nadat de gedaagde de rechtbank heeft bericht dat hij zich stelt, zal de rechter een roldatum bepalen voor het indienen van een conclusie van antwoord. In artikel 128, tweede lid, Rv is bepaald dat de rechter de zaak aanhoudt zolang de gedaagde het door hem verschuldigde griffierecht niet heeft voldaan. De gedaagde kan eerst na betaling van het griffierecht zijn schriftelijk verweer voeren door het indienen van zijn conclusie van antwoord. In dagvaardingsprocedures zal derhalve het probleem zich zoals door de Afdeling geschetst niet voordoen en hoeft de rechter de procedure niet te schorsen voor de betaling van griffierechten.

Voor verzoekschriftprocedures is in artikel 3, tweede lid, Wgbz een regeling gegeven voor de verschuldigdheid van griffierechten. Hieruit volgt dat voor het indienen van een verzoekschrift in een verzoekschriftprocedure griffierecht wordt geheven. Het gaat dan om het voeren van schriftelijk verweer. In verzoekschriftprocedures is voor het voeren van mondeling verweer geen griffierecht verschuldigd. De rechter hoeft indien een belanghebbende ter zitting kenbaar maakt dat hij mondeling verweer wil voeren de mondelinge behandeling niet te schorsen om griffierecht te innen. In deze zaken doet het door de Afdeling geschetste probleem zich evenmin voor.

Voorts merkt de Afdeling op dat het in de praktijk lastig kan zijn om een onderscheid te maken tussen het voeren van verweer en het geven van feitelijke informatie. Voor het geven van feitelijke informatie geldt evenwel hetzelfde als hiervoor is vermeld met betrekking tot het mondeling verweer. De gedaagde of belanghebbende zal voor het geven van feitelijke informatie, voorzover dit mondeling kan, in de regel geen griffierecht verschuldigd zijn. Normaal gesproken worden schriftelijke beschei-





den in eerste instantie als bijlage bij een verweerschrift ingediend. De belanghebbende is in dat geval griffierecht verschuldigd.

### *b. Griffierecht bestuursorganen*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de toelichting nader ingegaan op de gevallen waarin bestuursorganen het griffierecht dienen te betalen. In algemeen zal het zo zijn dat indien het beroep geheel of gedeeltelijk gegrond was en de rechter in hoger beroep de uitspraak bevestigt, het bestuursorgaan in het ongelijk wordt gesteld. Alsdan moet het bestuursorgaan dus griffierecht betalen. Omdat het in dat geval tweemaal in het ongelijk is gesteld, bedraagt het griffierecht dan € 17.500 (artikel 8:113, derde lid, onder b). Indien het beroep gegrond was, maar die uitspraak in hoger beroep wordt vernietigd, zal het bestuursorgaan in veel gevallen – maar niet altijd – als de in het gelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd en betaalt het geen griffierecht. Van een situatie waarin het bestuursorgaan niet als de in het gelijk gestelde partij kan worden beschouwd is bijvoorbeeld sprake als de aangevallen uitspraak wordt vernietigd omdat de rechtbank het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft geacht, zichzelf ten onrechte onbevoegd heeft geacht of buiten de grenzen van het geschil is getreden. In de memorie van toelichting zijn deze situaties nader uitgewerkt. Dan is er de situatie dat de bestuursrechter het beroep ongegrond heeft verklaard. Hoger beroep wordt in dergelijke gevallen doorgaans ingesteld door de partij die eerder ook beroep instelde. Als dan de rechter in hoger beroep de uitspraak bevestigt, zal het bestuursorgaan als de in het gelijk gestelde partij kunnen worden beschouwd. Het bestuursorgaan is dan geen griffierecht verschuldigd. Wordt het hoger beroep evenwel geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard, dan is het bestuursorgaan te beschouwen als de in het ongelijk gestelde partij en dient het € 12.500 griffierecht te betalen (artikel 8:113, derde lid, onder a).

### *c. Afbakening familierecht*

In artikel 3, vijfde lid, Wgbz is aangegeven dat onder zaken betreffende het personen- en familierecht alle zaken dienen te worden verstaan die worden gevoerd op grond van bepalingen bij of krachtens de Boeken 1 en 10 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de Jeugdzorg en de wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die zijn geregeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Onder de wetgeving die nauw verband houdt met de onderwerpen die zijn geregeld in Boek 1 van het BW, dienen al die bijzondere wetten te worden begrepen die zien op bijvoorbeeld echtscheiding en adoptie, zijnde onderwerpen die in Boek 1 geregeld zijn. Het erfrecht is in Boek 4 van het BW geregeld, waarnaar in artikel 3, vijfde lid, Wgbz niet wordt verwezen, derhalve zal voor zaken betreffende het erfrecht geen lager griffierecht worden geheven. In de memorie van toelichting is dit expliciet opgenomen teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan over de toepasselijkheid voor het erfrecht.

## **7. Overige opmerkingen**

### *a. Vormgeving van het voorstel*

Het voorliggende wetsvoorstel is vormgegeven als een wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen zoals deze zullen komen te luiden nadat de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking is getreden. Dit wetsvoorstel zal eendaags plenair worden behandeld in de Tweede Kamer. De verwachting is dat deze wijziging in werking treedt voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt. Niettemin is zekerheidshalve alsnog een samenloopbepaling in het wetsvoorstel opgenomen, waardoor de risico's waarop de Afdeling wijst, zich niet kunnen voordoen.

### *b. Rechtsmiddelenclausule*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om burgers en bedrijven in de rechtsmiddelenclausule te wijzen op de hoogte van het griffierecht, wordt voorgesteld in de artikelen 3:45 en 6:23 Awb op te nemen dat zij worden geattendeerd op de verschuldigheid van griffierecht en worden verwezen naar de vindplaats van de hoogte van het verschuldigde griffierecht. Op deze wijze kunnen burgers en bedrijven tijdig en op eenvoudige wijze kennisnemen van het door hen verschuldigde griffierecht. Ook in het civiele recht zijn voorzieningen getroffen waardoor burgers en bedrijven tijdig en op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van het door hen verschuldigde griffierecht. Besloten is om de aanzegging van de hoogte van het griffierecht, zoals opgenomen in artikel 111, tweede lid, onderdeel k, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) te vervangen door de aanzegging dat griffierecht verschuldigd is met verwijzing naar de vindplaats van de meest recente tabel waarin de hoogte van de griffierechten is opgenomen. Het wetsvoorstel is hiertoe aangepast. In de artikelsgewijze toelichting is uiteengezet waarom is gekozen voor een wijziging van de aanzegging in het civiele recht. Zo wordt aangegeven dat gebleken is dat de huidige aanzegging van de hoogte van het





griffierecht voor de praktijk tot veel problemen leidt. Een onjuiste aanzegging van de hoogte van het griffierecht zal namelijk in veel gevallen leiden tot nietigheid van de dagvaarding, waardoor het uitbrengen van een herstelexploit noodzakelijk is met alle kosten van dien en vertragingen van de procedure tot gevolg. Een onjuiste aanzegging in de dagvaarding kan buiten de schuld van de aanzegger ontstaan, doordat bijvoorbeeld een indexering van het griffierecht plaatsvindt na uitbrenging van de dagvaarding maar voor de datum waartegen de gedaagde is opgeroepen. In dat geval zal degene die een dagvaarding conform de wet heeft uitgebracht, enkel door het verstrijken van de tijd en het rechtsgeldig worden van nieuwe griffierechttafzetten worden geconfronteerd met de nietigheid van de door hem uitgebrachte dagvaarding. In de toelichting is een voorbeeld opgenomen dat inzicht geeft in de onredelijkheid van een dergelijke situatie.

Bovendien is van belang dat met de wijziging van de aanzegging de belangen van de gedaagde niet worden geschaad. De verplichte aanzegging dat griffierecht is verschuldigd, blijft bestaan, met als aanvulling de verwijzing naar de tabel waarin een duidelijk overzicht wordt gegeven van de verschuldigde griffierechten, waardoor de gedaagde ook zonder de aanzegging van de precieze hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht in de dagvaarding, eenvoudig zal kunnen vernemen wat de hoogte is van het door hem verschuldigde griffierecht. Bijkomend voordeel is dat de gedaagde niet onjuist wordt geïnformeerd over de hoogte van het door hem verschuldigde griffierecht door onjuistheden in de aanzegging in de dagvaarding. Tot slot geldt dat de op grond van de huidige tekst van artikel 111, tweede lid, sub k, Rv aan te zeggen hoogte, steeds het standaardgriffierecht betreft. Daarin is nog geen rekening gehouden met een eventueel lager griffierecht waarvoor de gedaagde in aanmerking komt vanwege het feit dat hij onvermogen of minvermogen is of een middeninkomen heeft. Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 276 Rv, die de pendant is van artikel 111 Rv voor het verzoekschrift.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verschrijvingen in het wetsvoorstel te herstellen. In artikel I, onder O, is 'tweede lid' vervangen door: tweede en derde lid.

In artikel I, onder D, en in artikel III, onder C, is in artikel 8:41a, tweede lid, onder a en b en derde lid, onder a en b, Awb en in artikel 16, tweede lid, Wgbz is het bedrag € 22.600 vervangen door € 22.200, wat overeenkomt met de bedragen uit het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

In artikel I, onder D, en in artikel III, onder C, is in artikel 8:41a, vijfde lid, Awb en in artikel 16, vierde lid, Wgbz 'een rechtspersoon' vervangen door 'een ander dan een natuurlijke persoon'.

In artikel III, onder C, lid 4 is 'artikel 7, derde lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand' vervangen door: artikel 7, eerste lid, onder c, van de Wet op de rechtsbijstand. In artikel III, onder H, is de beëdiging van de (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand toegevoegd.

In artikel III, onder H, is in artikel 25, eerste lid, Wgbz het griffierecht voor een beëdiging van een (buitengewoon) ambtenaar van de burgerlijke stand toegevoegd.

In artikel V, eerste volzin, is 'artikel 16, vierde lid, van de Wet griffierechten burgerlijke zaken' vervangen door: artikel 16 van de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

In artikel VII, vierde lid, is 'op of na' vervangen door: voor.

In de tabel in de bijlage bij het wetsvoorstel zijn de griffierechten bij de gerechtshoven en bij de Hoge Raad in één onderdeel samengevoegd, omdat ze gelijklopend zijn.

Voorts is in artikel I, onderdelen F, G en K, toegevoegd dat het bestuursorgaan het verschuldigde griffierecht dient te voldoen binnen vier weken na de dag waarop de uitspraak waaruit deze verschuldigheid volgde, onherroepelijk is geworden. Hierdoor staat vast dat bestuursorganen in bestuursrechtelijke procedures uitsluitend na afloop griffierecht betalen indien zij in het ongelijk zijn gesteld. In de Algemene wet inzake rijksbelastingen is bepaald dat ingeval van cassatie tegen een uitspraak van het Gerechtshof in een belastingzaak, hetzelfde griffierecht verschuldigd is als in hoger beroep verschuldigd zou zijn.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de naamgeving van dit wetsvoorstel te wijzigen. In de naamgeving van het wetsvoorstel werd tot nu toe aangesloten bij het voorstel uit de brede heroverwegingen die onder het vorige kabinet zijn opgesteld. Het gebruik van de term 'kostendekkende griffierechten' blijkt echter voortdurend tot het misverstand aanleiding te geven dat na invoering van het wetsvoorstel niet langer een bijdrage uit de algemene middelen ter beschikking zal worden gesteld voor de rechtspraak. Zoals in het bovenstaande uiteengezet zal echter ook dan een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen worden bekostigd. Om die reden is de naam van het wetsvoorstel gewijzigd in *Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet griffierechten burgerlijke zaken in verband met de verhoging van griffierechten*.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten.*